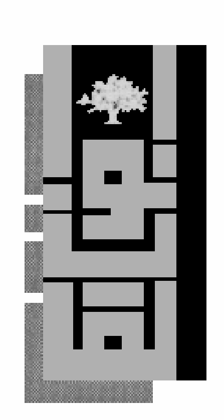




دليل
صياغة التشريعات الثانوية

إعداد

ديوان الفتوى والتشريع
وزارة العدل

معهد الحقوق
جامعة بيرزيت

المقدمة

تمهيد

المقصود بالتشريعات الثانوية أو التشريعات الفرعية، تلك التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية، غالبا، بموجب تفويض من السلطة التشريعية، بشرط وجود أساس دستوري لذلك وهي لا تختلف عن التشريعات العادية (القوانين) في كونها تتضمن أحكاما عامة مجردة وملزمة، إلا أنها لا تأتي بأحكام جديدة إنما تفصّل وتوضّح ما ورد في التشريعات العادية.

ولذلك، فان صياغة التشريعات الثانوية لا يختلف كثيرا عن صياغة التشريعات العادية إلا في بعض الأمور التي تقتضيها درجتها في الهرمية، وكونها لا تخرج عن الإطار العام الذي تضعه التشريعات العادية. وعلى العموم، يجب أن تكون التشريعات الثانوية محدودة نطاقها بمواد تفويض الصلاحيات سواء من حيث نوعها أو الجهات التنفيذية المخوّلة بإصدارها أو المسائل المراد تنظيمها. ومن جهة أخرى فالتشريعات الثانوية لا تحتوي على بعض الأحكام، مثل الأحكام الجزائية، أو الأحكام المتعلقة

بتقرير سياسة مالية تحمّل موازنة الدولة مبالغ مالية، أو الأحكام المتعلقة بالسياسة التشريعية، أو ما يتعلق بإلغاء أو تعديل تشريع أعلى منها في الهرمية، أو ما يتعلق بتفويض الصلاحيات.

أهمية الدليل وأهدافه ومبررات إعداده

يلمس المتفحص للتجربة الفلسطينية الحديثة في مجال الصياغة التشريعية، الإشكاليات واوجه القصور وعدم النضج التي تتسم بها. فلا يوجد أسلوب فلسطيني موحد لصياغة التشريعات، لأسباب عديدة منها: حداثة التجربة؛ والإرث القانوني المتنوع، وغير المنسجم أحيانا، والمتمثل بتعدد النظم القانونية التي تعاقبت على كل من الضفة الغربية وقطاع غزة؛ وعدم وجود ضابط دستوري أو قانوني حتى عهد قريب؛ كما أن الاختلاف في الذهنية لدى المسؤولين عن إعداد التشريعات بين الضفة وغزة ما زال قائما رغم الحركة التشريعية الواسعة التي واكبت تسلم السلطة لمهام التشريع فيها، ورغم المحاولات الجادة لتوحيد أسلوب صياغتها، على الأقل عبر جهود معهد الحقوق في هذا الإطار وما تمخض عنها من وضع دليل الصياغة التشريعية عام ٢٠٠٠ (الدليل الأول).

فمشاركة ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل والدائرة القانونية التابعة للمجلس التشريعي في وضع الدليل، نعتقد أنها وضعت الأسس لأسلوب موّحد بين تلك الجهات بطريقة المشاركة الجماعية الفاعلة.

لذلك، يأتي هذا الدليل، كسابقه، للإسهام في بناء تجربة فلسطينية تقوم على أسس تشريعية ثابتة وسليمة. إلا انه يجدر بنا القول هنا أن هذين الدليلين ليسا ملزمين. فبالنسبة للدليل الأول، لم يتم تبنيه من قبل المجلس التشريعي ولم يتم وضع قانون تفسيري فلسطيني استنادا إليه، إلا أن الإشكالية لا تكمن في تبني دليل من عدمه بقدر ما تكمن في عدم رسم الصائغ الفلسطيني لنفسه خطا واضحا ومنهجية محددة للصياغة التشريعية. فبالنسبة لأسس التشريع والقواعد الأساسية في الصياغة، فهي لا يجوز أن يحيد عنها المشرع والصائغ، لذلك يتم تضمينها عادة في القوانين التفسيرية. إلا أن هناك مسائل اجتهادية، فربما تفهنا قيام الصائغ بانتهاج أسلوب مخالف فيها، إلا انه لم يستمر على نفس الوتيرة في صياغته لكافة التشريعات، وهذا يكشف عن مقدار الارتجالية في صياغة

التشريعات، وتعدد الجهات التي تقوم بهذا العمل، وعدم التنسيق فيما بينها، وعدم اعتماد مبادئ وأسس واضحة ملزمة لكافة الصائغين.

من جهة أخرى، فان التباين في أسلوب الصياغة، بين تشريع وآخر، وحتى في نفس التشريع، يمكن ملاحظته بسهولة. وربما يعزى السبب في ذلك إلى تعدد الجهات التي تقوم بوضع هذه التشريعات، وعدم وجود آلية واضحة لذلك. كما أن القائمين على صياغة التشريعات ربما يعتقدون أن الأمر لا يعدو كونه مسألة شكلية. هذه الارتجالية في صياغة التشريعات العادية والثانوية أثّرت في شكل التشريع واتساقه، كما أنها تؤثر، بطريقة أو بأخرى، على المضمون وفهم المستعمل للتشريع، وتفسيره من قبل القضاء ومن يقومون بتطبيقه.

كذلك، فانه في الممارسة التشريعية الفلسطينية، هناك خلط كبير بين أنواع التشريعات الثانوية والجهات التي تقوم بوضعها والجهات التي تساعد في ذلك وجهات الإصدار ونطاق تلك التشريعات وغير ذلك.

فأحيانا يطلق على التشريع الثانوي الذي يضعه ويصدره الوزير تعليمات، وفي أحيان أخرى يطلق عليه قرار، ومرة ثالثة يسمى نظام أو لائحة. ونفس الملاحظة تنطبق على التشريعات الثانوية التي تصدر عن مجلس الوزراء أو عن جهات إدارية أخرى. هذا الاختلاف في التسمية للتشريع الذي يعد ويصدر عن جهة واحدة يثير العديد من الإشكاليات التي تتعلق بالهرمية، كما تثير إشكاليات تتعلق بالحكمة من تفويض جهة معينة وضع هذا التشريع الثانوي دون غيرها، ومن المعلوم أن هناك اعتبارات عديدة تؤثر في هذا الموضوع .

هذه الأسباب وغيرها اقتضت منا وضع هذا الدليل ليساهم في الإجابة على بعض التساؤلات المتعلقة بالمفاهيم الأساسية للتشريع، وتلك المتعلقة بالآليات والعملية التشريعية الخاصة بالتشريعات الثانوية، وليكون، في حالة تبنيه، مرجعية موّحدة في هذا المجال.

إن المبررات لإعداد هذا الدليل كثيرة، استعرضنا بعضها سابقا، إلا أننا نعود لتلخيصها في النقاط الآتية لأهميتها:

أولاً- فيما يتعلق بمادة تفويض الصلاحيات في القوانين الصادرة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية:

إن صياغة مادة تفويض صلاحيات في القانون تحدد نوع التشريع الثانوي المنشود، والجهة التي تصدره، والمواضيع التي يتناولها بالتفصيل لأغراض التنفيذ، يعد شرطا لصحة ولادة تشريع ثانوي دستوري ومنسجم مع غيره من التشريعات. إلا أن الممارسة التشريعية في فلسطين أظهرت، في الفترة من نشوء السلطة الوطنية وحتى الآن، عدم الاهتمام بصياغة مادة تفويض الصلاحيات وفق أسس صحيحة، في بعض الأحيان.

ونتناول فيما يلي، بعض الأمثلة لمواطن الخلل في مواد تفويض الصلاحيات الواردة في بعض القوانين النافذة والصادرة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية:

١- القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشجيع الاستثمار:

المادة (٣٥): "يصدر مجلس إدارة الهيئة القرارات والأنظمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بعد اعتمادها من مجلس السلطة".

٢- القانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٥ بشأن تعديل قانون الصرافة:
المادة (٣): "يتولى محافظ سلطة النقد إصدار نظام يحدد فيه الرسوم المذكورة في المادة السابقة بعد اعتمادها من رئيس السلطة الوطنية".

٣- القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٩ بشأن المصادر الطبيعية:
المادة (٤٤): "للوزير بتنسيب من الإدارة العامة أن يصدر الأنظمة والتعليمات بشأن الرسوم المختلفة والأمور الأخرى التي يراها ضرورية لتنفيذ أحكام هذا القانون".

٤- القانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٥ بشأن المطبوعات والنشر:
المادة (٤٩): "يجوز لوزير الإعلام إصدار الأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

٥- القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية:

المادة (١٩): "لمجلس سلطة الطاقة أن يصدر الأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

٦- القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ بشأن الانتخابات:

المادة (١٠٧): "أحكام ختامية – إصدار الأنظمة:

أ- تضع لجنة الانتخابات المركزية الأنظمة اللازمة لتنظيم أحكام هذا القانون.

ب- تعتبر الأنظمة المذكورة نافذة من تاريخ تصديقها من السلطة الوطنية الفلسطينية ونشرها في الوقائع الفلسطينية."

٧- القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن الترجمة والمترجمين:

المادة (٩): "يصدر وزير العدل القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

٨- القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٥ بشأن هيئة الرقابة العامة:

المادة (٣١): "يصدر رئيس الهيئة اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون بعد اعتمادها من رئيس السلطة".

٩- القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٦ بشأن تمليك الطبقات والشقق والمحلات:

المادة (٤٩): "يصدر وزير الإسكان القرارات واللوائح لتنفيذ أحكام هذا القانون".

١٠- القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٦ بشأن إنشاء سلطة المياه الفلسطينية:

المادة (١٣): "يصدر مجلس المياه الوطني القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

١١- القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية:

المادة (١٠٣): "يصدر الوزير الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

١٢- القانون رقم (٢) بشأن الأسلحة النارية والذخائر:

المادة (٣٢): "على وزير الداخلية أن يعين النماذج المطلوبة بمقتضى أحكام هذا القانون وان يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه".

١٣- القانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ بشأن اللوازم العامة:

المادة (٥٣): "أ- لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون خلال ثلاثة اشهر من تاريخ سريانه.

ب- يصدر الوزير التعليمات التنظيمية اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه".

١٤- القانون التحكيم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٠:

المادة (٥٤): "يصدر وزير العدل القرارات والتعليمات والأنظمة الخاصة بقوائم المحكمين المعتمدين المشار إليها في المادة (١١) من هذا القانون".

المادة (٥٥): "يصدر مجلس الوزراء اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون في مدة أقصاها ستة اشهر من تاريخ نشره".

التعليق:

يلاحظ أولا على النصوص الواردة أعلاه، أنها فوّضت جهات في السلطة التنفيذية لوضع تشريعات ثانوية دون أن تكون متمتعة بتلك الصلاحية بموجب نص دستوري. ومن ناحية أخرى، نلاحظ عدم الثبات على نوع محدد من التشريعات الثانوية تقوم الجهة المختصة بإصدارها. فتارة تنص مادة تفويض الصلاحيات في القانون على صلاحية الوزير أو هيئة من الهيئات بإصدار قرار، وتارة أخرى بإصدار نظام، وتارة ثالثة بإصدار الأنظمة والقرارات، ورابعة بإصدار لوائح وقرارات، وخامسة بإصدار قرارات وتعليمات وأنظمة...الخ. هذا الأمر يعد خلطا مربكا نتمنى العمل على تجنبه.

من ناحية أخرى، لم يراع المشرع طبيعة الموضوع المراد تنظيمه بموجب التشريع الثانوي ومدى تناسب ذلك مع الجهة المفوّضة. فأحيانا، فوّضت جهات تنفيذية بوضع تشريعات ثانوية على درجة كبيرة من الأهمية كان يجدر بالمشرع أن ينظمها في القانون. كذلك، حتى عندما كان الموضوع تفصيليا ويدخل ضمن الموضوعات الواجب تنظيمها من قبل جهات تنفيذية بموجب تشريع

ثانوي، فوض المشرع جهات دنيا أو جهات عليا لتنظيم ذلك الموضوع دون التوقف على درجة أهميته وتخصصه.

ثانيا- فيما يتعلق بالتشريعات الثانوية الصادرة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

إن عدم الاهتمام بصياغة مادة تفويض الصلاحيات في القانون، وفق أسس تشريعية سليمة، تأخذ بالاعتبار ما نص عليه القانون الأساسي المعدل من قواعد، ساهم في إبراز الخلل في بعض التشريعات الثانوية. ونتناول فيما يلي بعض الأمثلة لتشريعات ثانوية شابتها عيوب في الأسس التشريعية التي انبنت عليها أحيانا، وفي الصياغة في أحيان أخرى.

١- نظام بشأن تنظيم وترخيص محطات الوقود بقطاع غزة:

استنادا لنص المادة الرابعة من قانون تنظيم المدن رقم (٢٨) لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته ومراعاة لاعتبارات المصلحة العامة، فان اللجنة المركزية للبناء وتنظيم المدن بقطاع غزة قد أصدرت النظام التالي: ....

٢- قرار وزير العدل رقم (١) لسنة ١٩٩٦ بالائحة التنفيذية لقانون الترجمة والمترجمين:

وزير العدل

بعد الاطلاع على قانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن الترجمة والمترجمين ولا سيما المادة التاسعة منه، اقرر ما يلي...

٣- نظام

صادر من اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن بقطاع غزة:

وفقا للمادة الرابعة من قانون تنظيم المدن رقم (٢٨) لسنة ١٩٣٦

بشأن المخططات الهيكلية والتفصيلية ومشروعات التقسيم...

٤- قرار

صادر عن اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن بمحافظات غزة

بشأن المصادقة النهائية على تنظيم حرم السكة الحديد بمحافظات غزة...

٥- إعلان

صادر عن اللجنة المركزية للتنظيم والبناء بمحافظات غزة بشأن...

بموجب قانون تنظيم المدن رقم (٢٨) لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته.

٦- قرار وزير البريد والاتصالات رقم (١) لسنة ١٩٩٦ بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية:

وزير البريد والاتصالات

بعد الاطلاع على القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية

وبناء على المادة (١٠٣) من القانون المذكور التي عهدت إلى الوزير إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذه، أصدرنا النظام التالي...

٧- قرار رقم (٤) لسنة ١٩٩٧ بإنشاء دار الكتب الوطنية:

المادة (٣١): "يصدر مجلس الإدارة القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار."

٨- قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن تنظيم أعمال الصرافة:

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
بعد الاطلاع على قانون .. وعلى قانون.. ولا سيما المادة..
وبناء على عرض محافظ سلطة النقد،..
وبناء على موافقة مجلس الوزراء،
أصدرنا القرار التالي:
المادة (٣٣): "يصدر المحافظ القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار."
ياسر عرفات

٩- نظام التقاعد لمحامي فلسطين رقم (١) لسنة ١٩٩٨:
صادر بالاستناد إلى المادة (٧٣) من قانون المحامين النظاميين رقم (١١) لعام ١٩٦٦
نقيب المحامين

(اصدق على هذا النظام للعمل بموجبه من ١٩٩٨/١/١ ويتم نشره في الجريدة الرسمية وفقا لأحكام المادة (٧٣) من قانون المحامين النظاميين رقم (١١) لسنة ١٩٦٦)
وزير العدل

مستخدمو الدليل

الدليل موّجه إلى كل من المشرع والصائغ. إلا انه قد يكون ذا فائدة اكبر للصائغ، كون أن التركيز فيه منصبا على آلية العمل التشريعي، ولا يتعمق في الأسس والمفاهيم العامة. إلا أن تجربة المعهد في مجال صياغة التشريعات أثبتت أن عدم وضوح، أو النقص، أو التضارب في السياسة التشريعية يؤثر بشكل كبير على صياغة تشريع ثانوي صحيح، دستوري ومتوازن. لذلك، ننصح بان يطلع عليه المشرع أيضا لما في ذلك من فائدة نرجوها.

نطاق الدليل

وإذا كان الدليل الأول قد تعرّض لأحكام صياغة التشريعات الثانوية، إلا أن ذلك كان بصورة مقتضبة. لذا ارتأى المعهد العمل على إعداد دليل متخصص بصياغة

التشريعات الثانوية. وقد اقتصر هذا الدليل على التشريعات الثانوية التنفيذية، أي تلك التي توضّح وتفصّل ما جاء في القوانين من أحكام عامة.

لقد ركّز هذا الدليل على العملية التشريعية فيما يتعلق بإعداد وصياغة وإصدار ونشر التشريعات الثانوية، إلا أن جزءا مهما منه انصب على الواقع الدستوري والقانوني والنظام التشريعي الفلسطيني. هذا الواقع تم تحليله ومناقشة مدى صحة الأسس التي يقوم عليها، كون أن ذلك يؤثر على دستورية التشريع الثانوي. كذلك، تم البحث في السياسة التشريعية الرئيسة والفرعية إلى القدر الذي يساهم في وضع أسس للبحث في دستورية وانسجام التشريع الثانوي مع القانون الأساسي المعدل والقانون المفوّض. كما تم الوقوف على مادة/ مواد تفويض الصلاحيات التي ترد في القانون عادة، وأنواع التفويض وضوابطه ونطاقه والمواضيع التي يجوز التفويض فيها ومدى جواز أن تقوم الجهة التنفيذية المفوّضة بوضع التشريع الثانوي أن تفوّض جهة تنفيذية أخرى بوضع ذلك التشريع.

إن أسلوب التعبير القانوني في صياغة التشريعات الثانوية لن يختلف عنه في صياغة أي نوع من التشريعات من حيث بناء الجملة القانونية واللغة المستخدمة، وهذا تم تغطيته جيدا في الدليل الأول، لذا ننصح بالرجوع إليه فيما يتعلق بهذا الموضوع.

وقد تم الاستناد إلى القانون الأساسي المعدل والتشريعات الأخرى ذات العلاقة في إعداد هذا الدليل، إلا أننا ارتأينا انه يجدر الوقوف على ما جاء في مشروع الدستور من ناحية مدى توافقه مع الإطار الدستوري القائم، وتقديم مقترحات عملية وتوصيات للمشرع ليتم تفادي ما نجم عن تطبيق القانون الأساسي المعدل من أوجه نقص وقصور في مجال أسس التشريع والعملية التشريعية عموما.

المنهجية

تم العمل في هذا الدليل وفقا لنفس المنهجية التي اتبعت في الدليل الأول، من حيث التعاون المثمر مع العاملين في مجال العمل التشريعي، في السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعلى وجه الخصوص العاملين في الصياغة التشريعية في ديوان الفتوى والتشريع التابع

لوزارة العدل، والمستشارين القانونيين في الوزارات، والدائرة القانونية في المجلس التشريعي.

ولربما تميز جو العمل على هذا الدليل عن سابقه، أن هذا الدليل يأتي بعد، ومتزامنا مع، إعداد وصياغة اكثر من تشريع عادي وثانوي في المعهد، نذكر منها مشروع قانون التراث الثقافي والطبيعي، والتشريعات الثانوية لقانون العمل، والتشريعات الثانوية لقانون التأمينات الاجتماعية والتي أضافت حصيلة جيدة من القواعد والأسس التشريعية، التي اجتهد فريق العمل في تطبيقها على مسودات مشاريع تلك التشريعات .

وقد تم مناقشة ما تم إعداده من دراسات، وأوراق بحثية، وأفكار أولية مع المشرع، والصائغين سواء في مجلس الوزراء، أو في الوزارات المختلفة، أو في ديوان الفتوى والتشريع، أو في الدائرة القانونية التابعة للمجلس التشريعي، أو في مؤسسات المجتمع المدني التي تعنى بالعملية التشريعية، من خلال لقاءات (Focus Groups) ، تم تنظيمها لهذا الغرض.

كيفية عرض الدليل (lay out)

لم يتم الفصل بين ما هو موجه للمشرع وبين ما هو موجه للصائغ. إذ العمل بين الجهتين متداخل، ويكمل كل منهما الآخر. وقد تم تضمين الدليل أمثلة عملية من تشريعات ثانوية تم إعدادها، من قبل المعهد. كما تم تضمينه نماذج تشريعات ثانوية، والية العمل عليها من لحظة البدء بإعدادها وحتى إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية .

الفصل التمهيدي
مفاهيم أساسية متعلقة بالعملية التشريعية

الإطار الدستوري للتشريع في فلسطين

الإطار الدستوري، هو مجموعة الأسس والمضامين التشريعية التي ينص عليها الدستور صراحة أو ضمنا، أو ما يمكن تبيّنه من الأعراف الدستورية، أو من خلال الممارسة الدستورية بحيث يعتبر ما يتناقض معها باطلا، ويقضى بعدم دستوريته.

والمقصود بالدستور في حالتنا الفلسطينية، القانون الأساسي (المعدل) لسنة ٢٠٠٣. إلا أن الأعراف والمبادئ الدستورية العامة الذي نشأت وتكوّنت عبر الحقب المختلفة لها تأثير على الممارسة التشريعية الفلسطينية، حتى بعد صدور القانون الأساسي عام ٢٠٠٢ والقانون الأساسي المعدل عام ٢٠٠٣. فقد نص القانون الأساسي المعدل على "المبادئ الدستورية العامة" في المادة (٥١) منه، والتي نصت على انه: "يقبل المجلس استقالة أعضائه و...، بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي والمبادئ الدستورية العامة."...

ومن الجدير ذكره أن هذه الأعراف والمبادئ العامة تكوّنت بفعل الدساتير والوثائق الدستورية التي صدرت في فلسطين منذ الانتداب وحتى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وهي: الدستور الانتدابي لسنة ١٩٢٢؛ الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢؛ القانون الأساسي رقم (٢٥٥) لقطاع غزة لسنة ١٩٥٥؛ الإعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة ١٩٦٢ .

ويجب عدم إغفال القانون التفسيري الانتدابي رقم (٩) لسنة ١٩٤٥ وتعديلاته، والقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات في هذا المجال، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

إن أُسس التشريع في النظم القانونية المختلفة عادة ما يتم تضمينها في الدساتير والقوانين الدستورية، ومنها القوانين التفسيرية (في النظم القانونية التي تتبنى هذا النهج). والمقصود بأسس التشريع، هي مجموعة القواعد والمعايير الناظمة للعملية التشريعية والتي تتضمن الإطار الدستوري والقانوني للممارسة

التشريعية، وكيفية سير العملية التشريعية وضبطها والرقابة عليها.

وتنص الدساتير في مختلف النظم القانونية على أن التشريع هو من صميم صلاحيات السلطة التشريعية. إلا إن منح سلطة التشريع للبرلمانات، لا يعني تغييب دور السلطة التنفيذية في هذا المجال. إذ تنص الدساتير عادة، على حق السلطة التنفيذية في إعداد وإصدار ما اصطُلح على تسميته بالتشريعات الثانوية التنفيذية، كاللوائح والقرارات الوزارية والتعليمات المنفذة للقوانين، والتي تعتبر من الناحية الموضوعية، تشريعات بكل ما للمصطلح من معنى، كونها قواعد قانونية تتصف بالعمومية والتجريد والإلزام.

إن الممارسة التشريعية في فلسطين يمكن تبينها من خلال الوقوف على التشريعات التي كانت سارية في فلسطين عبر الحقب المختلفة. هذه الممارسة لنا عليها بعض التحفظات، خاصة عندما نستعرض الوقائع الفلسطينية منذ عام ١٩٩٤ وحتى الآن، حيث نجد فيها الكثير من التشريعات غير الدستورية والمتناقضة،

كما أوضحنا ذلك في المقدمة. إلا أننا نجد ممارسات تشريعية سليمة تثري العملية التشريعية دون أن تكون متناقضة مع النظام الدستوري، وفوق ذلك فهي منسجمة مع بعضها البعض. فمثلا، من استعراض الجريدة الرسمية الأردنية نجد أنها تناولت أنواعا من التشريعات الثانوية لم يذكرها الدستور الأردني كالقرارات والتعليمات، إلا أن ذلك ينسجم مع الإطار الدستوري الذي أوضحه الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

التعليق على نصوص القانون الأساسي المعدل ذات العلاقة بالعملية التشريعية

يجدر التأكيد على انه بصدور القانون الأساسي عام ٢٠٠٢، ثم القانون الأساسي (المعدل) عام ٢٠٠٣، أصبح لدينا إطار دستوري موّحد للتشريعات الثانوية، بعد أن كان هناك اكثر من إطار في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. هذا الأمر اثّر إيجابيا على الإطار الدستوري الفلسطيني للتشريعات الثانوية، خاصة بعد أن احتدم جدل كبير بين الفقهاء في مدى سريان كل من الوثائق الدستورية التي سبقت الإشارة إليها. إلا أن الإطار الدستوري الموّحد الذي جاء به القانون الأساسي المعدل

لعام ٢٠٠٣ يشوبه عدم الوضوح في بعض النواحي، خاصة فيما يتعلق بالتشريعات الثانوية. فقد اعترى القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ الخلط من حيث:

أولاً- أنواع التشريعات الثانوية: فقد ورد ذكر لجميع التشريعات الثانوية التي تم تبنيها في الدليل الأول، وهي: اللوائح التنفيذية والقرارات الوزارية والتعليمات. إلا أن منهج المشرع الفلسطيني في هذا السياق منتقد.

ففيما يتعلق باللوائح التنفيذية، نصت المادة (٦٨) من القانون الأساسي المعدل على أن: "يمارس رئيس الوزراء ما يلي: ٧- توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء". كما نصت المادة (٧٠) من القانون الأساسي المعدل على أن: "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين". أما فيما يتعلق بالقرارات الوزارية، فالمادة (٦٨) من القانون الأساسي المعدل تنص على أن: "يمارس رئيس الوزراء ما يلي: ٦- إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقا للقانون". فيما تعرضت المادة (١١٨) منه

للقرارات أيضا، حيث نصت على انه: "فيما لا يتعارض وأحكام هذا القانون الأساسي المعدل تظل سارية القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها في فلسطين قبل العمل في هذا القانون إلى أن تعدل أو تلغى وفقا لهذا القانون ."أما فيما يتعلق بالتعليمات، فقد نصت المادة (٧١) من القانون الأساسي المعدل على أن: "يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي: الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.

إن أوجه الخلط والتناقض، فيما يتعلق بأنواع التشريعات الثانوية، التي يمكن تبينها من خلال الوقوف على النصوص الدستورية السابقة تتلخص فيما يلي:

١- استخدم المشرع في القانون الأساسي المعدل مصطلح "اللوائح أو الأنظمة"، وهذا قد يوقع الباحث والصائغ في حيرة فيما إذا كان المصطلحان مترادفان أم غير ذلك، خاصة وانه يرد في القانون الأساسي المعدل مسمى "نظام" في بعض الأحيان، وفي أحيان أخرى يطلق عليه مسمى "لائحة". وكان الأحرى بمشرعنا أن يتبنى مصطلحاً واحداً (ربما أن المشرع حاول أن يستخدم كلا المصطلحين

اللذين كانا يستخدما في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وفي هذا تعقيد للأمور بدلاً من تبسيطها).

٣- إن مصطلح "القرار" الذي ورد في القانون الأساسي المعدل، في المادتين (٦/٦٨) و (١١٨) منه، يثير سؤالا حول ما إذا كان المقصود به القرار الوزاري الذي هو نوع من أنواع التشريعات الثانوية أم القرار الإداري، خاصة وان القرار الذي ورد النص عليه في المادة (٦/٦٨) هو الذي يصدر عن رئيس الوزراء وليس عن الوزير، كما اتفق على ذلك في الدليل الأول.

ثانيا- من حيث الجهة صاحبة الصلاحية بإعداد والمصادقة على أو إقرار والتوقيع على وإصدار التشريعات الثانوية:

١- بالنسبة للوائح التنفيذية، فقد منح القانون الأساسي المعدل صلاحية توقيعها وإصدارها لمجلس الوزراء حينا، ولرئيس الوزراء حينا آخر. أما المصادقة أو الإقرار فهي من اختصاص مجلس الوزراء دائما. من ناحية أخرى، فان صياغة المادتين (٧/٦٨) و (٧٠) المشار إليهما أعلاه، تثير الخلط فيما يتعلق بإصدار اللوائح. فالفقرة السابعة من المادة (٦٨) تلزم رئيس مجلس الوزراء إصدار اللوائح التي يصادق عليها مجلس الوزراء؛ فيما تعطي

المادة (٧٠) مجلس الوزراء الحق في إصدار اللوائح (ولا تلزمه بذلك)، حيث استهلت المادة بحرف (لـ) والذي يفيد الجواز. لذلك، نقترح أن يعدل نص المادة (٧/٦٨) بحيث يتم حذف كلمة (وإصدار)، لتبقى هذه الصلاحية لمجلس الوزراء فقط، على أن يقتصر دور رئيس مجلس الوزراء على التوقيع على اللوائح، إلى جانب الوزير أو الوزراء المعنيين. هذا ويجب أن تضاف كلمة (وعليه) بعد كلمة (إصدار) في المادة (٧٠)، ليصبح نص المادة كما يلي: "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وعليه إصدار اللوائح...".

٣- وفيما يتعلق بالقرارات الوزارية، فهي تصدر عن الوزير المعني وفقا لما تم التوافق عليه في الدليل الأول، إلا أن القانون الأساسي المعدل، في المادة (٦/٦٨) منه، منح صلاحية إصدار هذه القرارات لرئيس الوزراء. لذلك ننصح بتعديل النص بحيث يتماشى مع الأساس التشريعي والقانوني السليم في هذا السياق، والمتمثل في اعتبار أن التشريعات الثانوية المختلفة يجب أن تصدر عن جهات مختلفة، وإلا فما الباعث على إطلاق مسميات مختلفة لتشريعات تعدها وتصدرها نفس الجهة.

٣- أما فيما يتعلق بالتعليمات، فهي تصدر عن وكيل الوزارة أو أحد كبار موظفي الوزارة أو عن مدير المؤسسة أو الهيئة أو السلطة، وفقا لما ورد في الدليل الأول، إلا أن القانون الأساسي المعدل، في المادة (٧١) منه، منح هذه الصلاحية للوزير. ونفس التوصية المتعلقة بالقرارات الوزارية، في البند (٢) أعلاه، تنطبق على هذا النوع من التشريعات الثانوية.

ضرورة تعديل القانون الأساسي المعدل

للأسباب التي ورد ذكرها أعلاه وغيرها، نرى أن هناك ضرورة للإسراع في تقديم مقترح تعديل للقانون الأساسي المعدل، فيما يتعلق بأسس التشريع والعملية التشريعية. صحيح أن هذا الموضوع لم يلق الاهتمام الكافي من قبل اللجنة التي أعدت مشروع القانون الأساسي، كما انه لم يلق الاهتمام الكافي أيضا من قبل أعضاء المجلس التشريعي أثناء نقاشه، ولا حتى من الخبراء والأكاديميين في هذا المجال، إلا انه من المواضيع الهامة الذي يترتب عليه صدور تشريعات فلسطينية صحيحة في الشكل والمضمون ومنسجمة مع بعضها البعض.

انطلاقاً من مبدأ الهرمية، فإنه لا يجوز لأي تشريع عادي تفويض صلاحية إصدار التشريعات الثانوية لغير الجهات التي أشرنا إليها أعلاه، وهي: مجلس الوزراء؛ والوزراء المعنيين؛ وموظفي الدوائر العليا في الوزارات أو مديري الهيئات والمؤسسات والسلطات، وإلا كان عرضة للطعن بعدم دستوريته. ومن الجدير ذكره أن تشريعاتنا الفلسطينية، وحتى تلك التي صدرت بعد نشر الدليل الأول عام ٢٠٠٠، مليئة بالتجاوزات من هذا القبيل وغيره، كما سبق وأوضحنا في مقدمة هذا الدليل.

لذلك، لا بد من التأكيد هنا على ضرورة تعديل جميع التشريعات بما ينسجم وأحكام القانون الأساسي المعدل. وربما اقتضت الحكمة أن يتم تعديل القانون الأساسي المعدل أولاً، للأسباب التي أوضحناها سابقاً، ثم يتم تعديل التشريعات بما يتوافق معه. ونقترح أن يتم تشكيل لجنة وطنية لهذا الغرض تتألف من ممثلين عن المجلس التشريعي وديوان الفتوى والتشريع وخبراء في مجال التشريع تقوم بجمع التشريعات، من قوانين وتشريعات ثانوية، التي تتضمن مواد لا تنسجم مع

القانون الأساسي المعدل، سواء من حيث نوع التشريع أو الجهة المفوّضة (بفتح وتشديد الواو) أو حدود التفويض، ثم تحيل التشريع الذي يجدر تعديله إلى الجهة المختصة مع الإشارة إلى النصوص واجبة التعديل والصيغة المقترحة. كما نقترح الإسراع في إقرار وإصدار مشروع قانون المحكمة الدستورية العليا والتي من اختصاصاتها إلغاء التشريعات أو النصوص غير الدستورية.

موقف مشروع الدستور الفلسطيني من أسس التشريع

لم يتلاف واضعو مشروع الدستور الفلسطيني الأخطاء التي تمت الإشارة إليها في القانون الأساسي المعدل، بل على العكس أضاف المشروع نقاطا أخرى تعد مثارا للخلط، وبالتالي تفسح مجالا واسعا للنقد في هذا المجال .

فقد نصت المادة (١٣٧) من المشروع على أن: "يمارس رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية: ١- يوقع المراسيم التنفيذية والتنظيمية. ٢- يتابع تنفيذ القوانين والأنظمة وتنسيق السياسات والبرامج الحكومية... ."

وتعليقنا على هذا النص انه أطلق على التشريعات التي يوّقع عليها رئيس مجلس الوزراء بالمراسيم، وقسمها إلى نوعين: تنفيذية؛ وتنظيمية. إن هذا النهج منتقد، كما سبق وأشرنا في اكثر من موقع، ويؤدي إلى الخلط دائما. فما هي المراسيم التنفيذية؟ وما هي قوتها التشريعية؟ ومن يصدرها؟ وما هي علاقتها بالتشريعات الأخرى؟ وما هي المراسيم التنظيمية؟ وما هي قوتها التشريعية؟ ومن يصدرها؟ وما هي علاقتها بالتشريعات الأخرى؟

ثم عاد المشرع في الفقرة الثانية وتحدث عن نوع آخر من التشريعات، وهي الأنظمة. ونتساءل عن علاقة المراسيم التنفيذية والتنظيمية التي يوّقع عليها رئيس مجلس الوزراء بالأنظمة التي يتابع تنفيذها.

وتنص المادة (١٤٤) من المشروع على أن: "يختص مجلس الوزراء في الأمور التالية: إصدار اللوائح التنظيمية، واللوائح اللازمة بإجراءات تنفيذ القوانين، ولوائح الضبط وتنظيم المرافق والمصالح العامة...".

نلاحظ على هذا النص انه اعتمد أنواعا أخرى من التشريعات، غير تلك التي ورد النص عليها في المادة (١٣٧) من المشروع. هذه الأنواع الثلاثة من التشريعات الثانوية، اللوائح التنظيمية واللوائح التنفيذية ولوائح الضبط، هي التي نشدد على ضرورة اعتمادها في الدستور باعتبارها الأنواع الثلاثة التي يجب أن تصدر عن مجلس الوزراء دون غيره من الجهات في السلطة التنفيذية.

ولنا ملاحظة أخرى على هذا النص، وهو التكرار الذي ورد فيما يتعلق باللوائح التنظيمية ولوائح تنظيم المرافق العامة، إذ هما مسميان لنفس النوع من اللوائح. فتنظيم المرافق العامة يتم عادة بواسطة اللوائح التنظيمية.

أما المادة (١٤٦) من المشروع فقد نصت على أن: "لمجلس الوزراء إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ اختصاصاته."

هذا النص منتقد من ناحيتين: الأولى، انه عاد وكرّر جزئيا ما ورد النص عليه في المادة (١٤٤) من المشروع، وهذا التزيد في اعتقادنا انه مربك ولا داع له. والثانية، انه تناقض مع ما نص عليه في المادة (١٤٤)، حيث أعطى الحق

لمجلس الوزراء بإصدار اللوائح التنفيذية باستخدامه للحرف لـ الذي يفيد الجواز، في حين أن نص المادة (١٤٤) جاء ملزما لمجلس الوزراء بإصدار اللوائح التنفيذية وغيرها من اللوائح. لذلك نرى حذف هذا النص.

وتنص المادة (١٤٧) من المشروع على أن: "الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويختص كل وزير ضمن المهام المكلف بها، تحت إشراف رئيس مجلس الوزراء، بما يلي:
"... الإشراف على سير العمل في الوزارة وإصدار التعليمات اللازمة لأداء مهامه...".

هذا النص تعرض للتشريعات الثانوية التي يصدرها الوزير، وقد حصرها في التعليمات. ونتساءل عن النوع الآخر وهو القرار الوزاري، ألم يعد معتمدا في مشروع الدستور؟ ونحن ننصح بان يتم تحديد نوع التشريع الثانوي الذي يصدر عن الوزير، وذلك الذي يصدر عن الجهات الإدارية العليا في الوزارة أو رؤساء السلطات والهيئات والمؤسسات، وان يتم التمييز بينهما.

ربما وجدت المسائل المتعلقة بأسس وآلية التشريع حلولا دستورية وقانونية لو وضع قانون تفسيري ينظم هذه المسائل، أو على الأقل لو استندنا إلى القانون التفسيري الانتدابي رقم (٩) لسنة ١٩٤٥ وتعديلاته، رغم تحفظنا على بعض نصوصه. لذلك نتمنى على الجهات ذات الاختصاص الإسراع في وضع مشروع قانون تفسيري فلسطيني يعالج أسس والية التشريع وفقا لقواعد ثابتة ودقيقة تأخذ في الاعتبار الأعراف الدستورية في فلسطين والممارسة التشريعية السليمة.

ومما يدعو إلى الاستغراب، أن القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات، وهو من المفترض أن يتضمن أسس وآليات العمل اللازمة لإعداد الأدوات التشريعية، أي يعد جزءا من القانون التفسيري، لا يزال ساريا إلى الآن. لقد وضع هذا القانون في ظل مرحلة مختلفة كليا عما هو عليه الوضع التشريعي الحالي، خاصة بعد أن وجد مجلس تشريعي منتخب يشرّع ويراقب ويتمتع بالصلاحيات الدستورية، فقد وضع في ظل قيام السلطة التنفيذية بمهام التشريع في فلسطين .

إضافة إلى ذلك، فانه يمكننا أن نوجه أكثر من نقد للقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥، منها أن المادة (٨) منه أجازت سريان التشريع بمجرد صدوره، أي قبل نشره في الجريدة الرسمية، حيث نصت على أن: "على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون. ويعمل به من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية". إن هذا الحكم الذي جاءت به هذه المادة يعد مخالفا لجميع المعايير التشريعية في هذا الخصوص، حيث لا يجوز أن يتم ترتيب أية التزامات على أي شخص قبل أن يعلم بان هذا الأمر مطلوب منه الالتزام به، أو انه من المفترض أن يعلم به. إن الحجة في افتراض العلم هو النشر في الجريدة الرسمية، وهذا ما أكدت عليه محكمة التمييز الأردنية في حكمها رقم (١٩٥٣/٣٧) المشار إليه أدناه. لذلك نطالب بضرورة النظر في إلغاء هذا القانون ووضع قانون بديل، ونقصد بالقانون البديل القانون التفسيري، كما سبق وأوضحنا.

حكم محكمة التمييز الأردنية:
القضية رقم (١٩٥٣/٣٧)

١- إن النص الوارد في المادة (٩٣) من دستور المملكة "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر"، معناه أن يسري مفعول القانون بعد مضي ثلاثين يوما أو اقل أو اكثر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وليس معناه انه يمكن أن يضع المشرع قوانين أو أنظمة على أن يسري مفعولها قبل نشرها في الجريدة الرسمية.

تفويض الصلاحيات (Delegation)

غالبا ما يتطلب تنفيذ القانون، الذي يتضمن أحكاما عامة، وضع نصوص تفصيلية وتنفيذية يتم إعدادها من قبل الجهات التنفيذية ذات الاختصاص بالموضوع محل التنفيذ، وتسمى الأدوات التشريعية التي تحتوي على تلك النصوص التفصيلية والتنفيذية التشريعات الثانوية أو التشريعات الفرعية. هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية نجد لها أساسا في الدساتير عادة، إلا انه لا يكتفى بالنص الدستوري، إذ لا بد من تأكيد ذلك من خلال

مادة تفويض الصلاحيات في القانون بهدف: تنظيم هذا الاختصاص؛ وتحديد الجهة ذات الاختصاص في السلطة التنفيذية بوضع التشريع الثانوي؛ وتحديد نوع التشريع الثانوي؛ ورسم حدود التفويض؛ وتعيين المواضيع واجبة التنظيم والتي هي بحاجة إلى تنفيذ.

والمقصود بالتفويض، هو تخويل السلطة التشريعية السلطة التنفيذية سن تشريعات ثانوية تنفيذية للقانون أو لجزئية محددة فيه. وهناك اعتبارات عديدة لتفويض السلطة التنفيذية إعداد التشريعات الثانوية، من أهمها: عدم تضمين القوانين مواضيع تفصيلية تؤدي إلى تضخيمها بحيث تصبح تلك التفاصيل ليست موضع اهتمام مباشر من قبل المستخدمين الرئيسيين للقانون؛ وعدم إضاعة وقت وجهد السلطة التشريعية في مواضيع قد تقوم بها جهات أخرى بشكل افضل؛ وإن الجهد الأهم للسلطة التشريعية يجب أن ينصب على وضع أسس التطوير التشريعي ورسم السياسة العامة في المواضيع ذات العلاقة وترك ترجمة تلك السياسة إلى نصوص تنفيذية للسلطة التنفيذية؛ وإن طبيعة أحكام التشريعات الثانوية سريعة التغير بمرور الزمن

مواكبة للتطور، مما يجعل تعديلها الدائم في المجلس التشريعي عملية بطيئة.

لقد نصت المادة (٣١) من القانون التفسيري الانتدابي رقم (٩) لسنة ١٩٤٥ على أن: "يعتبر كل فعل انه تم بمقتضى أي قانون، أو عملا بالصلاحيات المخولة فيه أو وفقا أو تنفيذا لتلك الصلاحيات أو في سياق ممارسة تلك الصلاحيات، إلا إذا كان ذلك الفعل قد تم بمقتضى نظام أو عملا بالصلاحيات المخولة في نظام وضع أو صدر استنادا إلى صلاحية يشتمل عليها ذلك القانون، أو في سياق ممارسة تلك الصلاحيات".

السند الدستوري لتفويض الصلاحيات

تناول القانون الأساسي المعدل الأسس التشريعية الخاصة بالتشريعات الثانوية في المواد (٧٠ و ٦٨ و ٧١):

فقد نصت المادة (٧٠) منه على أن: "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين". وتنص المادة (٦٨) من القانون الأساسي على

أن: "يمارس رئيس الوزراء ما يلي: ٦- إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقا للقانون". أما المادة (٧١) منه فقد نصت على أن: "يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي: ٣- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.

يلاحظ على هذه النصوص أن اختصاص السلطة التنفيذية بإعداد وإصدار التشريعات الثانوية هو اختصاص أصيل، منحها إياه القانون الأساسي المعدل، وهي تباشره بصفة دائمة وفي الظروف العادية، على خلاف اختصاصها بإصدار تشريعات السلطة الفعلية (تشريعات الضرورة) التي تصدر على خلاف الأصل.

هل يتم الاستناد إلى القانون الأساسي المعدل في ديباجة التشريعات الثانوية التنفيذية؟

لا يتم الاستناد إلى القانون الأساسي المعدل بالمطلق (كالقول: استنادا إلى القانون الأساسي المعدل، أو استنادا إلى المادة كذا من القانون الأساسي المعدل)، عند وضع ديباجة التشريعات الثانوية التنفيذية، إذ يتم ذلك فقط في التشريعات الثانوية التنظيمية.

مثال، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦، حيث ورد في الديباجة ما نصه: "استنادا إلى المادة (١٣٠) من الدستور ...". والمادة (١٣٠) من الدستور الأردني تنص على أن: "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك."

مدى الحاجة إلى تضمين القانون مادة تفويض الصلاحيات

قد يرى البعض أن النص على صلاحية السلطة التنفيذية بإصدار التشريعات الثانوية في متن القانون الأساسي المعدل يعد سندا كافيا، أي لا لزوم للتفويض من خلال القوانين. بمعنى أن يكتفى بالنص الدستوري بحيث لا يكون هناك داع للنص القانوني بتفويض الصلاحيات .

إلا انه من خلال استعراضنا لبعض القوانين ذات العلاقة في بعض النظم القانونية المقارنة، وجدنا مثلا انه في النظام القانوني الانجلوسكسوني لا يجوز وضع تشريع ثانوي دون أن تفوّض السلطة التشريعية هذا الاختصاص

للسلطة التنفيذية بموجب نص في القانون يسمى "مادة تفويض الصلاحيات"، وهذا ما نصت عليه المادة (٣١) من القانون التفسيري الانتدابي رقم (٩) لسنة ١٩٤٥ كما أوضحنا ذلك سابقا.

إن السند الدستوري لقيام السلطة التنفيذية بممارسة التشريع ضروري ولازم. فلا يمكن أن تقوم سلطة من السلطات بممارسة دور لسلطة أخرى دون أساس. هذا الأساس يجب أن يكون في الدستور دون غيره من التشريعات. فمن المعلوم أن الدستور ينظم سلطات الدولة الحديثة الثلاث واختصاصاتها، لذلك فان ممارسة إحدى هذه السلطات لاختصاصات سلطة أخرى، أو بعضا منها، يجب أن يكون مستندا إلى نص دستوري .

إلا انه يشترط لممارسة السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية أن يتم توضيح نوع التشريع الثانوي، والجهة المفوضة بوضعه، وحدود التفويض، وغير ذلك من اشتراطات لا ترد في الدساتير عادة. لذلك، لا بد من وجود مادة تفويض الصلاحيات لتحديد الجهة صاحبة الصلاحية،

والموضوع المطلوب تأطيره، وحدود الصلاحيات، وغيرها من المرامي والأهداف.

أي أن ورود مادة تفويض الصلاحيات في متن القانون ليست من قبيل التزيد. فهي ضرورية كمرشد للسلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصات حددت أصلا لتكون من صلاحيات السلطة التشريعية.

أنواع التفويض

والتفويض على نوعين :

أولا– التفويض الخاص، وهو تخويل جهة محددة، عادة ما تكون هي السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء؛ أو وزير معين؛ أو موظف درجة عليا أو رئيس هيئة أو مؤسسة أو سلطة) وضع تشريع ثانوي تنفيذي يتلاءم مع الجهة التي تضعه (لائحة تنفيذية؛ أو قرار وزير؛ أو تعليمات) على التوالي، على أن يتم تحديد الموضوع المراد تنظيمه. إلا أن ذلك لا يمنع أن يتم تخويل السلطتين الأخريين في الدولة، التشريعية والقضائية، أو المؤسسات المستقلة والمرافق العامة، وضع تشريعات ثانوية تنظم عمل كل منها وفق اعتبارات وشروط محددة.

ثانيا- التفويض العام، وهو النص العام الذي يرد في الأحكام الختامية من القانون، تخوّل فيه السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بشكل عام، أو جهة تنفيذية محددة، كمجلس الوزراء مثلا، إعداد تشريعات ثانوية تنفيذية. والتفويض العام قد لا يتم فيه تحديد الموضوع المنوي تنظيمه، وقد لا يتم تحديد الجهة التي تكلف بوضعه إنما يتم مخاطبة السلطة التنفيذية بشكل عام، وقد لا يتم تحديد نوع التشريع الثانوي المراد إعداده إنما يترك الأمر في كل ذلك للسلطة التنفيذية تقدير الوضع والتصرف إزاءه.

مثال

تنص المادة (١٣٩) من قانون العمل على أن:

"لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون."

متى يتم تفويض الصلاحيات تفويضا خاصا ومتى يتم ذلك بتفويض عام؟

يتم التفويض الخاص عندما يكون الموضوع المراد تنظيمه واضحا لدى السلطة التشريعية، أما إذا كانت حدود الموضوع غير واضحة فيتم اللجوء إلى التفويض

العام. ونحن نوصي بعدم اللجوء إلى التفويض العام إلا في أضيق الحدود. وقد يقوم المشرع بتضمين القانون نص عام يتم فيه تفويض السلطة التنفيذية وضع التشريعات الثانوية التنفيذية إلى جانب التفويض الخاص، وذلك حرصا من السلطة التشريعية على تلافي أي نقص في مواد التفويض الخاص.

ضوابط تفويض الصلاحيات

إن تفويض الصلاحيات يجب أن يكون محكوما باعتبارات معينة، لا أن تقوم السلطة التشريعية، كما تشاء، بتكليف السلطة التنفيذية أو غيرها من الجهات وضع تشريعات ثانوية، سواء كانت من اختصاصها أم من اختصاص غيرها. كما أن هناك موضوعات لا يجوز للسلطة التشريعية أن تفوّض غيرها بوضعها، على اعتبار أنها موضوعات أساسية هي من اختصاص السلطة التشريعية وحدها. لذلك، نورد فيما يلي بعض من هذه الاعتبارات والضوابط:

١- أن يكون التفويض بوضع تشريعات ثانوية تنفيذية، وليس تشريعات تنظيمية.

خطأ يجب تجنبه:

نصت المادة (٣) من قانون العمل على ضرورة وضع نظام خاص بخدم المنازل، حيث جاء النص كما يلي: "تسري أحكام هذا القانون على جميع العمال وأصحاب العمل في فلسطين باستثناء: ٢- خدم المنازل ومن في حكمهم على أن يصدر الوزير نظاماً خاصاً بهم". فمن المعلوم أن قانون العمل استثنى فئة خدم المنازل من أحكامه، لذلك فان أي تنظيم لحقوق وواجبات تلك الفئة يستدعي أن يكون إما بقانون خاص، أو بموجب تشريعات تنظيمية وليس بموجب تشريعات ثانوية تنفيذية، فلا يوجد في القانون أحكام عامة بحاجة إلى تنفيذ وتفصيل بموجب تشريعات ثانوية. ومن المعلوم أيضا أن التشريعات التنظيمية يرد النص بخصوصها في الدستور وليس في القانون.

٣- أن تكون الجهة المفوّضة بسن التشريع الثانوي تملك هذا الاختصاص الدستوري. فمثلا، لا يجوز تفويض وزير أو مدير هيئة سن تشريع ثانوي من نوع اللائحة.

خطأ يجب تجنبه:

المادة (٣٥) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشجيع الاستثمار: "يصدر مجلس إدارة الهيئة القرارات والأنظمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بعد اعتمادها من مجلس السلطة". فإصدار اللوائح التنفيذية من اختصاصات مجلس الوزراء وليس من اختصاص أية جهة إدارية أدنى.

٣- أن يتم تحديد الموضوع واجب تنظيمه بموجب التشريع الثانوي.

خطأ يجب تجنبه:
المادة (٤٩) من القانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٥ بشأن المطبوعات والنشر:
"يجوز لوزير الإعلام إصدار الأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون."

٤- ألا يعمد إلى تفويض صلاحيات من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بوضع أحكام عامة يتوجب أن يتم تنظيمها بموجب القانون، مثل الأحكام المتعلقة بالسياسة التشريعية العامة في مجال أو اكثر.

٥- ألا يتم التفويض بوضع أحكام مالية لا يتضمنها القانون.

خطأ يجب تجنبه:

طلب من أحد المستشارين القانونيين في إحدى الوزارات وضع تشريع ثانوي، بالسرعة الممكنة، حتى يتسنى للوزارة تحصيل رسوم من إحدى دور النشر على مطبوعاتها التي توزع في فلسطين. واستجابة لهذا الطلب تم إعداد التشريع الثانوي في الوزارة، وسيتم عرضه على مجلس الوزراء لإصداره.

تعليقنا على مشروع التشريع الثانوي الذي اعد من قبل تلك الوزارة انه في حال إصداره سيصبح مخالفا للقانون الأساسي، وسيكون حريا بكل من له مصلحة أن يطعن بدستوريته. فمن المعلوم أن الأحكام المالية، فيما يتعلق بفرض الضرائب والرسوم والإنفاق العام من خزينة الدولة، يجب أن تنظم بقانون. وهذا ما نصت عليه المادة (٨٨) من القانون الأساسي المعدل "فرض الضرائب العامة

والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون".

٦- ألا يتم التفويض بوضع أحكام جزائية عامة، أما إذا تضمن القانون حكما جزائيا عاما، وتم التفويض إلى السلطة التنفيذية تفصيل تلك الأحكام في نطاق الحد الأقصى، فهذا جائز.

٧- إذا وجد تفويض خاص وتفويض عام في قانون ما، فلا يجوز اللجوء إلى التفويض العام إلا إذا لم يسعف الصائغ نص التفويض الخاص، أي إذا كان الموضوع المنوي تنظيمه يخرج عن نطاق التفويض الخاص.

معايير صياغة مادة تفويض صلاحيات سليمة

إن مادة تفويض الصلاحيات يجب أن تغطي جميع الجوانب المتعلقة بإعداد التشريع الثانوي، وأهمها:

- الجهة أو الشخص المكلف إعداد وإصدار التشريع الثانوي.

- الأشخاص أو الجهات التي تساهم في إعداد التشريع الثانوي أو يتم التشاور والتنسيق معها، إذا كان هناك ضرورة لذلك.
- الإجراءات الضرورية التي يجب أن تتبع قبل أو أثناء أو بعد إعداد التشريع الثانوي.
- نطاق التفويض، أي تحديد المواضيع التي تعالجها التشريعات الثانوية والأغراض التي ستوضع التشريعات الثانوية من اجل تحقيقها.

المواضيع التي لا يجوز التفويض فيها

هناك مواضيع يتوجب على المشرع أن ينظمها في القانون، ولا يجوز له أن يفوّض السلطة التنفيذية لتقوم بتنظيمها بموجب تشريع ثانوي، وهي:

أولا– المواضيع المتعلقة بالسياسة التشريعية.

ثانيا– القواعد ذات التأثير الجوهري على حقوق والتزامات الأفراد.

ثالثا– الأحكام الجزائية: يثور بصدد التشريعات الثانوية عادة تساؤل هام، يتعلق بالأحكام الجزائية التي تتضمنها هذه التشريعات. إذ يوجد اتجاه في الفقه يقول انه يجوز للتشريعات الثانوية التي تستند إلى

نص قانوني (أي التشريعات الثانوية التنفيذية) الإتيان بأحكام جزائية، إنما لا يجوز للوائح البوليس أو اللوائح التنظيمية أن تشتمل على أحكام جزائية. ويستند هؤلاء إلى المبدأ الدستوري الذي يفيد بان: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني أو بنص لائحي صادر استنادا إلى قانون."

وهذا ما اخذ به القانون التفسيري الانتدابي رقم (٩) لسنة ١٩٤٥ في المادة (١٩): "إذا خوّل قانون أية سلطة صلاحية وضع أو إصدار أنظمة، يعمل بالأحكام التالية فيما يتعلق بوضع أو إصدار تلك الأنظمة أو تنفيذها: ......يجوز أن يفرض النظام على من يخالف أي حكم من أحكامه غرامة لا تزيد على خمسين جنيها، أو الحبس مدة لا تتجاوز ستة اشهر، أو كلتا هاتين العقوبتين، وفقا لما يعين في ذلك النظام، إلا إذا ورد نص في القانون يقضي بخلاف ذلك..".

هذا النص يفيد انه من الجائز أن يتضمن التشريع الثانوي التنفيذي أحكاما جزائية. إلا انه يشترط في العقوبة ألا تزيد على مقدار معين، هي الغرامة حتى خمسين جنيها فلسطينيا، أو الحبس حتى ستة اشهر، أو كلتا

العقوبتين. وهذا الحكم يعتد به طالما لم يأت حكم في القانون يناقض ذلك.

ونحن نرى أن هذا الحكم يعتبر مخالفا للأسس التي تقوم عليها العملية التشريعية في النظم القانونية التي تراعي حقوق الإنسان، إذ لا يجوز أن يترك لجهة الإدارة صلاحية تجريم الأفعال وفرض العقوبات، فهي من الصلاحيات التي يجب أن تنحصر في السلطة التشريعية دون غيرها، فممثلو الشعب هم الأقدر على رعاية حقوق الشعب، وخاصة تلك المتعلقة بالجزاءات والحريات العامة. إلا أن طبيعة الحكم في فلسطين إبان الإدارتين العسكرية والمدنية البريطانية ثم إبان الانتداب بعد العام ١٩٢٣ أثّرت في النظام القانوني الفلسطيني في تلك الآونة، حيث كانت معظم السلطات تتجمع في يد المندوب السامي، ولم يكن هناك وجود ذا تأثير يذكر لسلطة تشريعية تمثل أبناء الشعب الفلسطيني.

ومن المعلوم أن هذا النص يعتبر لاغيا بموجب المادة (١٥) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على أن: "العقوبة شخصية، وتمنع العقوبات الجماعية، ولا جريمة

ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون".

رابعا – الأحكام المالية (ضرائب، رسوم ونفقات).
خامسا– الأحكام ذات العلاقة بالعملية التشريعية، وعادة ما يتم تضمينها في القوانين التفسيرية.
سادسا – الأحكام المتعلقة بإلغاء وتعديل القوانين.
سابعا– الأحكام المتعلقة بإنشاء وحل المؤسسات والهيئات والمرافق العامة التي تكلف خزينة الدولة أعباء مالية. إلا أن لنا ملاحظة حول القانون الأساسي المعدل في هذا الخصوص. فمن الانتقادات التي توجه إلى هذا القانون، النص المتعلق بمنح السلطة التنفيذية، ممثلة في مجلس الوزراء، صلاحية إنشاء وإلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري. أي أن هذه الوحدات تنشأ بتشريع ثانوي (لائحة تنظيمية)، فيما أعطى النص صلاحية تنظيم هذه الوحدات للسلطة التشريعية بموجب قانون. فقد نصت المادة (٦٩/٩/أ) من القانون الأساسي المعدل على أن: "يختص مجلس الوزراء بما يلي: ٩–أ– إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز

الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون".

إن الاعتراض على هذا النص يتمثل في أنه جاء على عكس ما هو مقرر من صلاحيات لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. فمن المعلوم أن إنشاء الهيئات والمؤسسات والسلطات والمرافق العامة بحاجة إلى تمويل ورصد مبالغ من خزينة الدولة، وهذا لا يتأتى إلا بموافقة ممثلي الشعب. فكان الأصح أن يكون النص على منح صلاحية إنشاء وإلغاء المؤسسات والهيئات والسلطات وغيرها للمجلس التشريعي، ويكون ذلك بقانون. ولا ضير لو أن تنظيم تلك المؤسسات والهيئات والسلطات كان بموجب لائحة تنظيمية تصدر عن مجلس الوزراء.

استثناءات على القاعدة العامة

إلا أن هناك بعض الاستثناءات، فمثلا القواعد الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة للدولة في مجالات معينة، يقتضي حسب القواعد العامة أن يتم تنظيمها في القانون نفسه، إلا انه استثناء ينصح أن يتم تنظيمها بموجب تشريع ثانوي، نظرا لكونها أحكاما ذات طبيعة

تقنية معقدة، وتحتاج إلى خبرات من نوع خاص، كما أنها ذات طبيعة متغيرة باستمرار نظرا للتقدم العلمي الهائل فيها يوما بعد يوم، ومن هذه المواضيع: الاتصالات؛ الطيران المدني؛ الملاحة البحرية؛ الصحة العامة؛ البيئة؛ عقود الامتياز؛ وغيرها.

صياغة مادة تفويض الصلاحيات

تحدد معظم القوانين النافذة في فلسطين، في مادة أو أكثر من موادها، المعلومات والاشتراطات والقيود اللازمة بتكليف إحدى الجهات في السلطة التنفيذية بوضع التشريع الثانوي. وليس هناك شكل محدد لمادة التفويض، إلا انه يفضل أن تكون واضحة الدلالة على الجهة التي يطلب منها وضع التشريع الثانوي، كما يستحسن أن تحدد نوع التشريع الثانوي والذي يتناسب مع الجهة التي تكلف بوضعه. كما يفضل أن تحدد الموضوع الذي سيتم تناوله في متن ذلك التشريع الثانوي. لذلك ينصح دائما أن يتم إيراد مادة تفويض الصلاحيات الخاصة أثناء تناول الموضوع في متن القانون. فيتم إيراد مادة التفويض الخاصة بعد أن يتم التعرض للأحكام العامة المتعلقة بالموضوع في المتن. فمثلا، في الفصل الثاني

من قانون العمل والمتعلق "بالتدريب والتوجيه المهني"، نصت المادة (٣٠) على تفويض صلاحيات لوزير العمل بوضع قرار ينظم عمل واختصاصات مراكز التدريب المهني.

إعادة التفويض

هل يجوز للسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء أو الوزير) إعادة تفويض جهات إدارية أدنى بسن تشريع ثانوي- جزئيا أو كليا؟ هل ينظر إلى السلطة التنفيذية كجهة واحدة؟ ماذا عن احترام النص القانوني الذي طلب من جهة بعينها سن ذلك التشريع وليس غيرها؟ ألا يستطيع مجلس الوزراء أو الوزير طلب إعداد الجزئية الفنية التفصيلية من أية إدارة أدنى؟

كيفية تصرف صائغ التشريع الثانوي في حالة غياب مادة التفويض الخاص ومادة التفويض العام

إن غياب مادة تفويض الصلاحيات الخاصة والعامة معا عن القانون، في حالة كونه بحاجة إلى تشريعات ثانوية لتنفيذه، يعتبر نقصا تشريعيا كبيرا، لذلك، ينصح الصائغ بما يلي:

١- التنسيب لذوي الاختصاص بتعديل القانون ليتم تضمينه مادة أو مواد تفويض الصلاحيات.

٢- الاستناد إلى القانون الأساسي المعدل لوضع تشريعات ثانوية تنظيمية.

٣- في حالة الضرورة، تتصدى السلطة التنفيذية لوضع تشريعات ثانوية تنفيذية، وفقا لاعتبارات، منها: مراعاة الجهة التي يتوجب أن يصدر التشريع الثانوي عنها حسب أهمية الموضوع المراد تنظيمه، فإذا كان الموضوع المراد تنظيمه على درجة كبيرة من الأهمية وكان بحاجة إلى تدخل اكثر من جهة حكومية، فينصح أن يتم تنظيمه بموجب لائحة تنفيذية تصدر عن مجلس الوزراء؛ فيما إذا كان الموضوع اقل أهمية ويتركز في إطار عمل وزارة من الوزارات، فينصح أن يتم تنظيمه بموجب قرار وزاري يصدر عن الوزير المختص؛ أما إذا كان الموضوع اقل أهمية من سابقيه، وكان ذا طبيعة فنية ومتخصصة بنشاط معين من نشاطات إدارة محددة في إحدى الوزارات أو الهيئات أو السلطات أو المؤسسات، فينصح أن يتم تنظيمه بموجب تعليمات تصدر عن مدير أو رئيس تلك الجهة.

لاحظنا من خلال استعراضنا لبعض القوانين الصادرة في عهد السلطة الوطنية الكثير من اوجه النقد، كما سبق وأوضحنا، لذا ننصح الصائغ الفلسطيني، في كل حالة من الحالات الآتي ذكرها، بما يلي:

١- حالة عدم وجود نص تفويض خاص في القانون مع وجود نص تفويض عام. هذا الأمر لا يعتبر خللا خطيرا، إذ أن له ما يبرره عندما لا يكون المشرع على إحاطة كاملة بالتشريعات الثانوية الواجب وضعها لتنفيذ القانون. إلا أن هذا الأمر يتطلب من الصائغ اتخاذ قرار بخصوص نوع التشريع الثانوي الواجب وضعه، وما هي الجهة التي ستكلف وضع ذلك التشريع؟ وما هي طبيعة وحدود ونطاق المواضيع الواجب تنظيمها؟

٢- عند إغفال القانون لموضوع ذي أهمية، قد يجد الصائغ نفسه مضطرا لصياغة تشريع ثانوي يسد الفراغ القانوني. إلا أن لهذا الأمر محاذيره، والتي يجب على الصائغ مراعاتها. فعليه أن يراعي شرط الدستورية أولا. ثم عليه أن يراعي المعايير التي أشرنا إليها سابقا.

٣- كيف يتم التعامل مع التشريعات الثانوية الصادرة بموجب قانون تم إلغاؤه؟ أي في حال عدم وجود نص في القانون ينص على إلغاء التشريعات الثانوية الصادرة بموجب القوانين الملغاة، وبالتالي هل إلغاء قانون معين يتوجب بالضرورة إلغاء التشريعات الثانوية الصادرة بموجبه؟ أو أن الأمر يقتصر فقط على التشريعات الثانوية التي تتعارض مع القانون الجديد.

إن إلغاء قانون لا يعني بالضرورة إلغاء التشريعات الثانوية التي صدرت بمقتضاه، إنما تبقى تلك التشريعات سارية ما دام أنها لا تتعارض مع القانون الجديد، إلى أن يتم إلغاءها بموجب تشريعات ثانوية من نفس الدرجة أو أعلى منها في سلم الهرمية، سواء كان الإلغاء صريحا أو ضمنيا بحيث يتم تنظيم نفس الموضوع بموجب تشريع ثانوي آخر.

٤- حالة وجود خلل في جهة إصدار التشريع الثانوي. فهل يجب في هذه الحالة الانتظار الى أن يتم تعديل نص مادة تفويض الصلاحيات الواردة في القانون، أو أن يتم إصدار التشريع الثانوي وفقا للتسمية المغلوطة؟

نرى أن الحل لهذه المعضلة أن يتم الإسراع بتعديل القوانين والتشريعات الثانوية التي تتضمن خللا من هذا النوع، كون أن هذا الأمر شديد الأهمية وكبير الخطورة على دستورية وصحة التشريعات الفلسطينية. فإذا أردنا دولة يسود فيها القانون، فحري بنا المبادرة إلى تعديل تشريعاتنا لتكون حجة على الكافة بدستوريتها وصحتها وانسجامها.

مثال تنص المادة (٣٠) من قانون العمل على أن: "تنشىء الوزارة مراكز للتدريب المهني حسب الحاجة ويتم تحديد نظام عملها واختصاصاتها بقرار من الوزير." أما المادة (٣١) من القانون فتنص على: "يصدر الوزير نظاما للتدريب والتوجيه المهني "...

نلاحظ خلل في صياغة هذين النصين المتتابعين، فالمادة (٣٠) تعطي الحق للوزير إصدار قرار يحدد فيه طبيعة عمل واختصاصات مراكز التدريب المهني، فيما تعطي المادة (٣١) الوزير الحق بإصدار أنظمة لتنظيم التدريب

المهني في فلسطين. واضح انه يوجد خلل وتناقض في هذين النصين لا بد من حله، بتوحيد نوع التشريع الثانوي الصادر عن نفس الجهة. لذلك، نعود إلى نفس التوصية السابقة بضرورة تعديل التشريعات الفلسطينية بما يحقق الدستورية والانسجام.

الرقابة على تفويض الصلاحيات

إن مادة تفويض الصلاحيات التي ترد في القانون لا تنبع أهميتها من أنها تفوّض السلطة التنفيذية وضع التشريع الثانوي فحسب، فهذا الأمر مقرر في القانون الأساسي المعدل، إنما تنبع أهميتها من كونها ترسم حدود التفويض والجهة التي تمارس هذه الصلاحيات وتحدد نوع التشريع الثانوي المقترح بما يمكّن الجهات ذات الاختصاص (السلطتين القضائية والتشريعية) من الرقابة على التزام السلطة التنفيذية بذلك. إن حدود التفويض يجب أن يتم النص عليها بوضوح، مع إعطاء بعض المرونة للجهة المفوّضة في السير وفق آليات عمل محددة مسبقا. وعليه، فهناك نوعان للرقابة على تفويض الصلاحيات، هما الرقابة القضائية والرقابة البرلمانية:

أولاً- الرقابة القضائية على تفويض الصلاحيات

من المعلوم أن الرقابة القضائية هي رقابة لاحقة على صدور التشريع الثانوي، تمارسها الجهة المختصة وفقا للنظام الدستوري في الدولة. ويترتب على كون الرقابة القضائية رقابة لاحقة أن كلا من مادة/ مواد تفويض الصلاحيات في القانون المفوِّض (بكسر وتشديد الواو) والتشريع الثانوي يعدان محلا للرقابة القضائية. فمادة تفويض الصلاحيات في القانون المفوِّض ينظر بدستوريتها من قبل الجهة المختصة إذا لم تراع القواعد الدستورية في هذا المجال، مثل نوع التشريع الثانوي والجهة المفوضة وموضوع التفويض وغيرها. كما أن الرقابة تمتد إلى التشريع الثانوي نفسه، بحيث تحكم في مدى دستوريته، أي توافقه مع الدستور ومع القانون.

إن الأساس الدستوري للرقابة القضائية على دستورية التشريعات في النظام القانوني الفلسطيني يستمد من المادة (١٠٣) من القانون الأساسي المعدل والتي نصت على تشكيل المحكمة الدستورية وأناطت بها النظر في

دستورية القوانين والتشريعات الثانوية. ونص المادة المذكورة هو كما يلي:

"١- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في :

أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها .

ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات .

ج- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي .

٢- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الاتباع، والآثار المترتبة على أحكامها".

والى أن يتم تشكيل المحكمة الدستورية العليا، فقد أناط القانون الأساسي المعدل بالمحكمة العليا صلاحية القيام بكافة المهام التي هي من اختصاصها. فقد نصت المادة (١٠٤) من القانون الأساسي المعدل على انه: "تتولى المحكمة العليا مؤقتا كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقا للقوانين النافذة".

ومن المعلوم أن الطعن بدستورية أي تشريع يتأتى من خلال دعوى منظورة أمام القضاء يتطلب الفصل فيها البت في دستورية تشريع ما بناء على دفع من أحد الخصوم إذا تبين للمحكمة جدية الدفع، أو من المحكمة من تلقاء ذاتها. أي انه إذا وجدت إحدى المحاكم، أثناء نظرها في نزاع ما، عدم دستورية نص في قانون أو في تشريع ثانوي، بناء على دفع من أحد الخصوم، أو من المحكمة من تلقاء ذاتها، وانه لا يمكن الحكم في النزاع المنظور دون البت في دستورية النص التشريعي، فانه يتوجب عليها وقف إجراءات الدعوى وإحالة الموضوع إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فيه.

ويمكن الاستئناس، في هذا المجال، بما جاء في مشروع قانون المحكمة الدستورية العليا المقر بالقراءة الأولى من قبل المجلس التشريعي في المادة (٣٠) والتي نصت على أن: "تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح والنظم على الوجه التالي :

١- إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة أو نظام لازم للفصل في النزاع، أوقفت

الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية.

٣- إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة أو نظام ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، أجّلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يجاوز تسعون يوما لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن".

وعند قيام المحكمة، المعروض عليها النزاع، بإحالة الموضوع إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فيه، يتوجب عليها بيان النص المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته واوجه المخالفة.

فقد نصت المادة (٣١) من المشروع على أن: "يجب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا أو صحيفة الدعوى المرفوعة إليها وفقا لحكم المادة السابقة ببيان النص التشريعي المطعون بعدم

دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته واوجه المخالفة."

ويتوجب على المحكمة التي أثير أمامها النزاع الأصلي، في هذه الحالة، أن تؤجل السير في إجراءات الدعوى الأصلية إلى حين صدور حكم من المحكمة الدستورية العليا. ومن المعلوم أن أحكام المحكمة الدستورية العليا تحوز على حجية الأمر المقضي به بمجرد صدورها، حيث تعتبر أحكامها نهائية غير قابلة للطعن.

ثانيا – الرقابة البرلمانية على تفويض الصلاحيات

من المعلوم أن التشريع هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، كما إنها تملك حق تفويض هذا الاختصاص إلى السلطة التنفيذية لسن تشريعات ثانوية لتنفيذ أحكام القانون العامة والمبهمة أحيانا وفق قيود ومحددات وضوابط. هذا التفويض يرد عادة بنص خاص يحدد الموضوع المراد وضع أحكام تفصيلية له والجهة التي يطلب منها العمل على ذلك.

إلا أن السلطة التشريعية لا ترفع يدها مطلقا عن التشريع في الموضوعات التي تم التفويض للقيام بها إلى الجهات التنفيذية، فهي تبقى تملك حق مراقبة تلك السلطة في ممارستها للاختصاص الذي منحها إياه الدستور ضمن نطاق التفويض الذي قررته السلطة التشريعية.

فمن المعلوم أن الدستور وحده هو القادر على توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطات الثلاث في الدولة. فلو لم يرد نص في الدستور يعطي صلاحية وضع التشريعات الثانوية للسلطة التنفيذية لتعذر ذلك عليها. أما اشتراط ورود مادة تفويض بعض الصلاحيات التشريعية من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية فهي لازمة حتى يبقى أمر التشريع تحت رعاية ورقابة السلطة الأصيلة، فهي عندما لا تشرع تراقب. والرقابة تأخذ عدة أشكال، منها: توجيه السؤال؛ والاستجواب؛ وحجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد أعضائها ومن في حكمهم. وهذا ما يستفاد من نصوص المواد (٣/٥٦، ١/٥٧، ٥٨) من القانون الأساسي المعدل. فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة (٥٦) على أن: "لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: ٣- توجيه الأسئلة والاستجوابات

إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم...". أما الفقرة الأولى من المادة (٥٧) فقد نصت على انه: "١ -يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء...". أما المادة (٥٨) فقد نصت على انه: "للمجلس أن يكوّن لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من اجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة".

ومن الملاحظ على النصوص الثلاثة السابق الإشارة إليها أنها جاءت عامة دون قيد. فلكل عضو في المجلس كامل الحرية في الطلب من السلطة التنفيذية بكل ما يلزم لتمكينه من أداءه مهامه النيابية. كذلك له توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة ومناقشتها في أي أمر. ومن هذه الأمور مثلا، تقصير السلطة التنفيذية في القيام بالأعمال الدستورية، ومنها وضع التشريعات الثانوية للقوانين، أو التأخير في ذلك أو التجاوز في الصلاحيات الممنوحة لها. كما يملك عدد محدد من أعضاء المجلس التقدم بطلب حجب الثقة عن الحكومة أو عن أي من الوزراء لسبب مشروع، ومنه التقصير أو التجاوز في وضع التشريعات الثانوية. كما أن للمجلس تشكيل لجنة

لتقصي الحقائق في أي من الأمور التي تقوم بها جهة الإدارة.

القيود التي ترد على وضع التشريع الثانوي

هناك عدد من القيود لا يجوز تجاوزها عند وضع التشريع الثانوي. هذه القيود تحدد الإطار الذي ينضوي تحته التشريع الثانوي، حيث أن ما يخرج عنه يعد غير دستوري. ومن المعلوم أن هناك سمات وخصائص وشروط لكل نوع من التشريعات. فأحكام الدستور تختلف عن أحكام القانون وتختلف عن أحكام التشريع الثانوي. كما أن هناك اختلاف بين كل نوع من أنواع التشريعات الثانوية. ونتناول فيما يلي السمات والمحددات والقيود التي ترد على التشريعات الثانوية عامة:

١- من خصائص التشريع الثانوي أنه يتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة، ولا يعالج حالات فردية شأنه في ذلك شأن القانون، ويتعين لنفاذه نشره في الجريدة الرسمية.

٢- المهمة الرئيسة للتشريع الثانوي التنفيذي هي تفصيل أحكام التشريع الأعلى من الناحيتين الفنية

والإجرائية، بما يسمح بوضع أحكام ذلك التشريع الأعلى موضع التطبيق بيسر وسهولة.

٣- على صائغ التشريع الثانوي التنبه إلى عدم تضمينه أحكاما جديدة أو متعارضة مع التشريع الأصلي وإلا عُد ذلك تعدياً للصلاحيات.

٤- عدم التعرض بالتفسير لأحكام التشريع الأصلي فهذه ليست من مهامه.

٥- تحاشي تضمين التشريع الثانوي أحكاماً مُعدلة للتشريع الأصلي.

٦- عدم التعرض بالإلغاء أو التعطيل لأحكام التشريع الأصلي.

٧- عدم استكمال نواقص التشريع الأصلي من خلال تشريع ثانوي، حتى وإن شعرت الجهة الطالبة أو الصائغ بضرورة ذلك، بل عليه في هذه الحالة التنبيه إلى استكمالها وفقاً للوضع الدستوري أو القانوني الملائم.

٨- يجب ألا تزيد العقوبات المحددة في التشريعات الثانوية عن العقوبات الواردة في التشريع الأصلي.

٩- مراعاة المسائل التي أوجب القانون الأساسي المُعدل تنظيمها بقانون، والامتناع عن تنظيمها بتشريع ثانوي وإلا كانت باطلة.

يجب أن يكون المشرع على علم بالمواضيع ذات العلاقة بكل نص قانوني. فإذا وجدت مواضيع يحتاج تنظيمها إلى وقت وجهد بحيث تقتضي الدخول في التفاصيل الدقيقة للموضوع، فهو يقوم بتنظيمها عادة بموجب تشريع ثانوي. أما في حالة كان الموضوع تفصيليا أو فنيا، وأراد المشرع أن يحتفظ لنفسه بتنظيمه، بألا يفوّض السلطة التنفيذية بذلك، فله أن ينظمه في ملحق من خلال جدول أو رسم بياني أو غيره، وهذه الملاحق تعتبر جزءا من القانون ولها نفس قوته.

إلا أن المعيار الذي يحكم قرار المشرع، عادة، باختيار أحد الخيارين، السابق الإشارة إليهما، يتمثل في طبيعة تلك الأحكام والوقت والجهد اللازم للقيام بذلك. فإذا لم يكن لدى المجلس التشريعي وقتا كافيا، وكانت تلك الأحكام من النوع التفصيلي والفني والمتخصص، اختار المشرع أن يفوّض الجهة التنفيذية الأنسب لوضع التشريع الثانوي المناسب. وفي هذه الحالة، يتوجب على الصائغ أن يراعي معايير وشروط محددة.

الجهة صاحبة الاختصاص بوضع التشريعات الثانوية

ربما من نافلة القول أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الصلاحية والاختصاص في هذا المجال. وهذا ما يستفاد من النص الصريح الذي ورد في اكثر من مادة من مواد القانون الأساسي المعدل. إلا أننا نتساءل حول مدى صلاحية السلطتين الأخريين، السلطة التشريعية والسلطة القضائية في هذا المجال، خاصة وان بعض القوانين فوضتهما بوضع تشريعات ثانوية تتعلق بتنظيم بعض جوانب العمل الخاصة بكل منهما.

هل يحق للسلطة التشريعية وضع تشريعات ثانوية؟

أوضحنا سابقا أن السلطة التشريعية هي جهة رقابة على السلطة التنفيذية عندما تتصدى لوضع تشريعات ثانوية تنفيذية. فقد قلنا أن السلطة التشريعية لا ترفع يدها مطلقا عن التشريع في الموضوعات التي تم التفويض للقيام بها إلى الجهات التنفيذية، إذ هي تبقى تملك حق مراقبة تلك السلطة في ممارستها للاختصاص الذي منحها إياه الدستور.

أما إذا أردنا أن نتوقف أمام ما تمارسه السلطة التشريعية عمليا من تشريع في هذه الحالة، فإننا نكون هنا بصدد حالتين:

الأولى- حالة تصدي المجلس التشريعي لوضع تشريعات ثانوية ابتداء، على الرغم من منح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية بموجب القانون الأساسي المعدل.

الثانية- حالة تفويض السلطة التشريعية وضع تشريع ثانوي بموجب نص في القانون.

فبالنسبة للحالة الأولى، لا يجوز للسلطة التشريعية التصدي لوضع تشريعات ثانوية استنادا إلى حجة أن التشريع هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية. إن تقسيم التشريعات إلى تشريعات عادية (قوانين) وتشريعات ثانوية كان بهدف توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لاعتبارات وشروط معينة. لذلك، لا يجوز للسلطة التشريعية الاعتداء على الاختصاص الأصيل للسلطة التنفيذية في إعداد التشريعات الثانوية وإلا اعتبر ذلك مخالفة دستورية وقضي بعدم دستورية التشريع الثانوي الذي تضعه السلطة التشريعية.

أما فيما يتعلق بالحالة الثانية، فانه يجوز للسلطة التشريعية أن تضع تشريعا ثانويا في حدود مادة تفويض الصلاحيات وشروطها، من حيث الجهة التي تضعه، مثل الدائرة القانونية أو دائرة البحوث البرلمانية أو دائرة المرأة أو غيرها، ومن حيث نوعه، ومن حيث حدود التفويض وغير ذلك من اعتبارات. لقد نص القانون الأساسي المعدل على أن على المجلس التشريعي أن يضع لائحته الداخلية، فقد نصت المادة (٤٧/٣) منه على أن: "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي."

ونتساءل حول اعتبار النظام الداخلي للمجلس التشريعي بمثابة تشريع ثانوي أم انه يعد لائحة داخلية لا تحتوي على قواعد عامة مجردة؟ نحن نرى أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي يعد تشريعا، إلا أنه لا يعد تشريعا ثانويا تنفيذيا، إنما يعد تشريعا تنظيميا كونه يستمد سنده من القانون الأساسي المعدل. إلا أن ما ذهب إليه المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي المعدل

بتنظيم موضوع مهام المجلس التشريعي التشريعية منها والرقابية بموجب نظام داخلي يعد محل نقد، إذ كان حري به أن يتطلب تنظيم هذا الموضوع بموجب قانون يقره المجلس التشريعي .

إن هذا ما اخذ به مشروع الدستور الفلسطيني، حيث ورد النص في المادة (٧٦) منه على صلاحيات المجلس وأعماله واختصاصاته وتنظيمه لإجراءات أدائه لمهامه التشريعية والرقابية وغيرها، على أن تنظم تلك الأحكام بموجب قانون، وليس بلائحة داخلية كما نص على ذلك القانون الأساسي المعدل. فالمادة (٧٦) من المشروع تنص على أن : "يضع المجلس النيابي بقانون لائحته الداخلية لتنظيم إجراءات أدائه مهامه التشريعية والرقابية، وإجراءات مساءلة أعضائه في حدود اختصاصه بما لا يتعارض مع أحكام الدستور."

هل يحق للسلطة القضائية وضع تشريعات ثانوية؟

كما سبق وأوضحنا بخصوص دور السلطة التشريعية في وضع التشريعات الثانوية، فانه يجوز أن تقوم السلطة القضائية، ممثلة في مجلس القضاء الأعلى، دون غيره،

بوضع وإصدار التشريعات الثانوية الخاصة بالسلطة القضائية. وهي تلك التشريعات الثانوية التي تهدف إلى تنفيذ قوانين القضاء، بموجب مواد تفويض صلاحيات ترد فيها.

فمثلا، نصت المادة (١٧) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠١ على أن: "يضع مجلس القضاء الأعلى نظاما لتدريب القضاة وإعدادهم قبل تولي أعمال القضاء."

وتنص المادة (٤١) من نفس القانون على أن: "يضع مجلس القضاء الأعلى لائحة بالقواعد التي يسير عليها في مباشرة اختصاصاته ويجوز له أن يشكل لجنة أو أكثر من بين أعضائه يفوضها في بعض اختصاصاته عدا ما يتعلق منها بالتعيين أو الترقية أو النقل."

وتنص المادة (٣/٤٣) من القانون على أن: "يضع مجلس القضاء الأعلى لائحة لدائرة التفتيش يبين فيها اختصاصاتها والقواعد والإجراءات اللازمة لأداء عملها وعناصر تقدير الكفاية بما فيها نتائج الدورات

التدريبية وأسباب إلغاء أحكام القاضي أو نقضها أو تعديلها."

الخلل في السياسة التشريعية الفرعية في فلسطين وأسبابه

من المعلوم أن السياسة التشريعية الأساسية هي تلك التي يتضمنها الدستور. وهي سياسة تشريعية عامة غير محددة ومقتصرة على عدد محدود من المبادئ والأسس مثل طبيعة النظامين السياسي والاقتصادي في الدولة، وشكل العلاقة بين سلطات الدولة الثلاث.

أما السياسة التشريعية الفرعية فهي تلك التي تتضمنها القوانين. وهذه يجب أن تكون واضحة ومفصلة بحيث تبين نية المشرع وهدفه من وضع كل نص من نصوص القانون. هذه السياسة يمكن اكتشافها من خلال الرجوع إلى:

- **النص القانوني ذات الصلة.**
- **نصوص القانون الأخرى.**
- **نصوص القوانين الأخرى ذات العلاقة.**
- **المذكرات الإيضاحية والتفسيرية.**
- **ذوي الشأن**

- المختصين في المجال من الناحيتين الموضوعية والفنية.

أما أوجه القصور في السياسة التشريعية الفرعية في فلسطين، فتتمثل غالبا في عدم وجود سياسة تشريعية واضحة، وهذا ما يمكن تبينه مما يلي:

- النقل الحرفي عن تشريعات أخرى.
- عدم وضع مذكرات إيضاحية أو تفسيرية للقوانين.
- عدم إرسال ذوي الشأن مذكرة السياسة التشريعية إلى الصائغ ليهتدي بها عند وضعه التشريع الثانوي.
- عدم إلمام ذوي الشأن بالسياسة الواجب تبنيها في الموضوع المطلوب تنظيمه.
- التناقض بين نص وآخر في نفس القانون.
- التناقض بين أحكام قانون وأحكام قانون آخر يتناول موضوعات ذات علاقة.

حالات الخلل والتعليق عليها

أولا- كيفية تعامل الصائغ مع التفويض العام، في حال عدم وجود تفويض خاص .

قلنا أن المشرع قد يلجأ إلى التفويض العام إذا لم يكن قادرا على تحديد المواضيع التي سيقوم بتفويض جهة تنفيذية أخرى للقيام بتنظيمها، أو لأسباب أخرى منها إتاحة المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية لتقدير الموضوع الذي تفضل تنظيمه بالأداة التشريعية المناسبة. وقد قلنا أن هذا لا ينصح بالتوسع فيه .

مثال:

تم الاستناد في بعض التشريعات الثانوية لقانون العمل، إلى مادة التفويض العام (المادة ١٣٩) والتي فوضت مجلس الوزراء لإصدار أي تشريع ثانوي يتطلبه تنفيذ القانون، بغض النظر عن أهمية التشريع والموضوع الذي يتناوله .

ثانيا- كيف يمكن للصائغ أن يسد بموجب التشريع الثانوي الفراغ القانوني عند إغفال القانون لموضوع ذي

أهمية؟ وإذا ما تم تنظيم الموضوع بموجب تشريع ثانوي، هل يعتبر ذلك دستوري وقانوني؟

إذا كان الموضوع من الأحكام العامة، أو تلك التي لا يجوز أن يتم تنظيمها في الأحوال الطبيعية إلا بموجب قانون، فانه يتعذر على الصائغ إعداد مشروع تشريع ثانوي في هذا السياق. أما إذا كان القانون قد تناول الموضوع دون الدخول في تفاصيله، ودون أن يفوّض جهة تنفيذية ما بوضع تشريع ثانوي تنفيذي لذلك الموضوع، فانه يمكن للصائغ أن يعد مشروع تشريع ثانوي يفصّل تلك الأحكام العامة وفقا للمعايير والأسس التي تطرقنا إليها سابقا، ويكون استناده إلى مادة تفويض الصلاحيات العامة الواردة في القانون ان وجدت.

مثال
لم يتطرق قانون العمل إلى مسألة هامة بخصوص الأحداث وهي ازدواجية العمل للحدث.

ثالثا- كيف يتعامل الصائغ مع التشريعات الثانوية الصادرة بموجب قانون تم إلغاؤه ولم يتطرق القانون الجديد إلى حكم تلك التشريعات الثانوية؟ أي كيف يتصرف الصائغ في حال عدم وجود نص في القانون يفيد

بإلغاء التشريعات الثانوية الصادرة بموجب القوانين الملغاة؟

هناك عدة اجتهادات في هذا الموضوع، إلا أن الرأي الذي نرجحه هو بقاء التشريعات الثانوية نافذة إلى أن يتم إلغاءها إلغاء صريحا، أو ضمنيا باستبدالها بتشريعات ثانوية أخرى تنظم نفس موضوعاتها.

مثال
لم تنص المادة (١٤٠) من قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ على حكم التشريعات الثانوية التي صدرت بموجب قانوني العمل اللذين كانا نافذين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. ونص المادة المذكورة هو كما يلي: "يلغى قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ المعمول به في محافظات الضفة وتعديلاته، وقانون العمل رقم ١٦ لسنة ١٩٦٤ المعمول به في محافظات غزة وتعديلاته وكل ما يخالف أحكام هذا القانون".

رابعا- في حال وجود خلل في القانون من ناحية جهة الإصدار، هل يجب تعديل القانون أو أن يتم إصدار التشريع الثانوي وفقا للتسمية الموجودة في القانون؟

مثال

تنص المادة (٣٠) من قانون العمل على أن: "تنشئ الوزارة مراكز للتدريب المهني حسب الحاجة ويتم تحديد نظام عملها واختصاصاتها بقرار من الوزير ."

كذلك، تنص المادة (٣١) من القانون على ان: "يصدر الوزير نظاما للتدريب والتوجيه المهني...".

الفصل الأول
ماهية التشريع الثانوي

أولا: مفهوم التشريع الثانوي وتعريفه

تصدر السلطة التشريعية نوعين من القوانين من حيث إمكانية تنفيذها، النوع الأول هي القوانين القابلة للتنفيذ بذاتها، أي التي لا تحتاج إلى إكمال تفصيلاتها من قبل أية جهة، والنوع الثاني هي القوانين غير القابلة للتنفيذ بذاتها وذلك بسبب غياب تفصيلات أحكامها، والنوع الثاني من التشريعات تستلزم صدور تشريعات لتفصيلها حتى تصبح قابلة للتنفيذ، وهذه هي الفلسفة وراء منح السلطة التنفيذية الصلاحية في إصدار

تشريعات تكمل وتفصل ما يصدر عن السلطة التشريعية.

وللتمييز بين ما يصدر عن السلطة التشريعية وما يصدر عن السلطة التنفيذية اصطلح فقها على تسمية ما يصدر عن السلطة التنفيذية وهي بصدد وضع تفاصيل القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية تسمية "التشريعات الثانوية" أو "التشريعات الفرعية" وقد أطلق عليها البعض اسم "الأوامر الإدارية التنظيمية"، أو "التشريعات الحكومية"، أو "الأنظمة" أو "اللوائح". ويجب أن نلاحظ أن التسميات التي أطلقت على ما يصدر عن السلطة التنفيذية من تشريعات هي بالغالب تسميات فقهية لا تعكس التسمية الحقيقية التي تصدر بها هذه التشريعات.

أما مصطلح التشريعات الثانوية فهو يعكس عدة معان، أولها أن السلطة التنفيذية التي تصدر مثل هذه التشريعات منحت هذا الاختصاص استثناء من مبدأ الفصل بين السلطات وذلك لاعتبارات عملية تتمثل في تمكين هذه السلطة من تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة

التشريعية، وكذلك فإن هذه التشريعات غير مستقلة بذاتها، وإنما تتبع القانون الذي تأتي لتنفيذه فلا تتعدى مهمتها الأساسية أو الهدف منها وهو تنفيذ القانون.

ومن هنا تتميز التشريعات الثانوية بخاصيتين أساسيتين، وهي أولا كونها تشريعات تحتوي على قواعد عامة مجردة وملزمة، والخاصية الثانية أنها ثانوية، وذلك لأنها صادرة عن سلطة منحت صلاحية التشريع استثناء، وأنها تابعة حيث أن مجالها يتحدد في التنفيذ وليس التشريع ابتداءً.

وهناك من يوجه النقد في حصر الصلاحية بإصدار التشريعات الثانوية بالسلطة التنفيذية، ومع وجاهة هذا النقد إلا أننا في هذا الدليل سنركز على التشريعات الثانوية الصادرة عن السلطة التنفيذية باعتبارها الجهة المختصة أصلا بإصدار مثل هذه التشريعات، إلا أن هذا لا يعني استئثار السلطة التنفيذية بالمطلق بهذه الصلاحية، فقد يمنح القانون جهة أخرى خلاف السلطة التنفيذية إصدار مثل هذه التشريعات.

مثال

المادة (٨٠) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، والتي تنص: "يضع مجلس القضاء الأعلى اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

وبناء على ما سبق يعرف التشريع الثانوي بأنة: "القواعد العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التنفيذية، بهدف تفصيل أحكام القانون، وبيان كيفية تطبيقه.

ثانيا: الحالات التي يفوض فيها المشرع بإصدار تشريعات ثانوية

الأصل أن تمارس السلطة التشريعية صلاحية التشريع بالكامل وعليه فلا جوز التنازل عن هذه الصلاحية إلى السلطة التنفيذية إلا إذا كانت هناك أسباب مبررة دفعت السلطة التشريعية إلى هذا الإجراء. ولهذا فإنه يجب أن يقتصر التفويض على ما يلي:

١- التفاصيل التي تتداخل فيها أكثر من جهة

عند تعرض المشرع لوضع حكم معين يعالج مشكلة معقدة وصعبة، وتتداخل فيها أطراف متعددة، ولا يستطيع المشرع أن يحدد لها القواعد التفصيلية الضرورية فإنه يفوض الجهة التنفيذية وضع هذه التفصيلات، حيث تعرض على السلطة التنفيذية حالات عديدة ومتشعبة لا يمكن للمشرع دخول بتفصيلاتها وجزئياتها ودور كل طرف فيها، ولهذا فإن المشرع يلجأ إلى تحديد الإطار العام الذي تعمل السلطة التنفيذية في مجاله، تاركا لها تخصيص هذا الإطار والدخول بتفاصيله، وتحديد دور كل جهة فيه.

مثال قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠ **مادة (٣٧)** **إصدار الرخص ودرجاتها وصلاحياتها** تصدر سلطة الترخيص جميع أنواع رخص القيادة، وتحدد اللائحة درجاتها وصلاحية ومدة كل منها وشروط الحصول عليها وكيفية تجديدها.

٢- الأمور المتغيرة

من الضروري منح السلطة التنفيذية بعض الحرية حتى يمكنها أن تواجه بعض الظروف المتغيرة والتي لا يمكن تعيينها والحكم عليها مقدما، إلا أنه من الضروري أن توضع القيود على تصرفات السلطة التنفيذية بحيث يستطيع الفرد أن يعرف مقدما متى يجب على السلطة التنفيذية أن تتدخل وأوضاع تدخلها.

قانون المياه رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢ مادة (٤٠) يوضع نظام تعرفة موحد للمياه ويجوز تعديله من حين لآخر، بهدف تشجيع مستخدمي المياه للمحافظة على مصادر المياه المتوفرة ولتحقيق الاستخدام الأمثل لها بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.

٣- الأمور الفنية

فهذا الاعتبار مرده الخبرة والتجارب التي تكتسبها السلطة التنفيذية ووسائلها الخاصة التي تستقي منها معلوماتها، وبناء على ذلك يمنح المشرع، في الغالب، السلطة التنفيذية صلاحية تقدير الجوانب الفنية

باعتبارها خاضعة للتجديد والابتكار ذلك أن النص على مثل هذه الأمور في القوانين يمنع مثل هذا التجديد والابتكار في مثل هذه الأمور .

قانون الزراعة رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣م مادة (٤٤) تقوم الوزارة بتحديد أنواع الآفات الزراعية وتعلن عنها وطرق الوقاية منها ووسائل مكافحتها والتدابير الواجبة لهذا الغرض.

٤- الظروف المتباينة

ويكون ذلك في حالة وجود تباين شاسع في الظروف، حيث أن كل مجموعة لها خصوصياتها الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية التي تقتضي وضع تفاصيل لها تختلف عن سواها، فيخول المشرع جهة معينة وضع التفصيلات الملائمة لكل ظرف من الظروف المختلفة بعد أن يحدد الإطار العام الذي يحكم سلوك جميع الأطراف.

مثال

نصت المادة (١٥/ب) من قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية على
تخويل المجلس صلاحية وضع أنظمة:
يحق للمجلس وبموافقة الوزير أن يضع أنظمة لتمكينه من القيام بأية وظيفة من الوظائف أو ممارسة أية صلاحية من الصلاحيات المذكورة في هذا القانون وأن يضمن تلك الأنظمة أية ضرائب أو رسوم أو عوائد أو غرامات أو نفقات أو مخالفات.

ثالثا: تقييد السلطة التنفيذية في صلاحيتها لإصدار التشريعات الثانوية

حتى تضمن السلطة التشريعية عدم انحراف السلطة التنفيذية في وضعها للقواعد القانونية فإنه يتوجب عليها أن تضع قيود على صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار التشريعات الثانوية، أما كيفية ممارسة السلطة التشريعية لذلك فإنه يتم من خلال:

١- تحديد أهداف القانون بدقة

يتوجب عند صياغة قانون يمنح تفويضا بوضع قواعد معينة تضمينه الهدف المحدد الذي يرمي إلى تحقيقه من

خلال نص التفويض. ويتوجب على الجهة التي تعمل على إعداد التشريع الثانوي أن تسعى إلى تقصى هذا الهدف من خلال النصوص الصريحة والفهم الصحيح لمقاصد القانون وغاياته.

والقاعدة المسلم بها أن صلاحية السلطة التنفيذية تنعدم في مجال تحديد الهدف، فهي مقيدة بأهداف معينة حددها المشرع سلفا صراحة أو ضمنا بحيث لا يمكنها أن تحيد عنها.

مثال

قانون العمل يهدف إلى تحقيق الموازنة بين العمال وأصحاب العمل في مقابل إيجاد نظام اقتصادي واجتماعي متطور، يؤدي إلى تميز علاقات العمل بما يؤدي إلى النهوض بالاقتصاد الوطني، أي أنه من الواجب على واضع النصوص التي فوض بها أن يوازن بين مصالح العمال وأصحاب العمل بما لا يخل بالنظام الاقتصادي أو الاجتماعي في فلسطين.

٣- تحديد قيود فيما يتعلق بمسائل معينة

هناك مسائل أقر المشرع الدستوري والفقه عدم جواز تفويضها بالكامل إلى السلطة التنفيذية وذلك لتعلق هذه المسائل بحقوق الأفراد وحرياتهم ولهذا كان لزاما على المشرع إذا أراد ترك وضع تفصيلاتها إلى السلطة التنفيذية وضع قيود عليها، وهذه المسائل هي:

- الأحكام الجزائية:

يجب أن يفرض القانون الذي يفوض السلطة التنفيذية وضع أحكام جزائية قيوداً تتعلق بالأفعال المجرمة أو عقوباتها، بحيث يجب أن يبين القانون الحد الأقصى للعقوبة التي يمكن فرضها بموجب الأفعال المجرمة.

- الأحكام المالية:

يجب أن يفرض القانون الذي يفوض السلطة التنفيذية وضع أحكام مالية قيوداً على كيفية فرضها، مثل عرضها على جهة معينة لمراجعتها وإقرارها.

مثال يجدر تجنبه نصت المادة (١٥) من قانون بشأن الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ على: "...

ب) تخويل المجلس صلاحية وضع أنظمة:

يحق للمجلس وبموافقة الوزير أن يضع أنظمة لتمكينه من القيام بأية وظيفة من الوظائف أو ممارسة أية صلاحية من الصلاحيات المذكورة في هذا القانون وأن يضمن تلك الأنظمة أية ضرائب أو رسوم أو عوائد أو غرامات أو نفقات أو مخالفات.

- الحقوق والحريات:

يجب أن يضمن القانون الذي يفوض السلطة التنفيذية تنظيم موضوع يتعلق بالحقوق والحريات العامة عدم وضع السلطة التنفيذية أية قيود على هذه ممارسة الحقوق، بل يجب أن يكون نطاق التفويض محصورا في إجراءات الحصول على الحق أو كيفية حمايته، بما لا يعطل من ممارسة هذه الحقوق أو يعيقها.

٣- تحديد المعايير الواجب مراعاتها

يجب أن يحدد القانون المعايير التي يجب على السلطة التنفيذية مراعاتها لدى شروعها في وضع الأحكام التفصيلية، فيحد من حرية السلطة التنفيذية في

تضمين التشريع الثانوي ما تنشاء من قواعد، وقد يكون التقييد بواحد من الأساليب التالية:

أ- أن يحد من صلاحية السلطة التنفيذية عن طريق تحديد شروط معينة يتوجب على السلطة التنفيذية مراعاتها لدى شروعها في وضع الأحكام التفصيلية.

مثال قانون المرور رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠ مادة (٣١) يجوز استبدال رخص القيادة الأجنبية برخص قيادة فلسطينية من ذات الدرجة شريطة المعاملة بالمثل.

٢- أن يحد من صلاحية السلطة التنفيذية بإلزامها بوضع قواعد تجسد الممارسات المتبعة، ومن الأفضل أن تكون هذه الممارسات متفق عليها محليا أو دوليا.

قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٠م مادة (٣٤) تفويض منح شهادات المطابقة

يجوز لرئيس المؤسسة تفويض منح شهادات المطابقة ومنح صلاحية اعتماد المختبرات لأية جهة يوافق عليها المجلس في ضوء الممارسات الدولية المتبعة.

٣- أن يوجب على الجهة المسئولة عن وضع التشريعات الثانوية أن تحدد بالضبط ماهية المعايير التي استخدمتها عند وضع قواعد معينة، وأن يوجب مراجعة تلك المعايير قبل نفاذ تلك القواعد.

قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م بإصدار قانون الخدمة المدنية

مادة (٣)

يتولى مجلس الوزراء الإشراف العام على شؤون الخدمة المدنية في فلسطين وله في سبيل ذلك القيام بما يلي:

١- إعادة النظر في جدول الرواتب والعلاوات كلما اقتضت الضرورة ذلك في ضوء الدراسات الخاصة بتكلفة المعيشة والإمكانيات المالية للدولة وتقديم الاقتراحات بشأنهما إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها.

رابعا: أنواع التشريعات الثانوية وهرميتها

لم يتناول القانون الأساسي المعدل بالتفصيل جميع أنواع التشريعات الثانوية بالتنظيم، وهذا لا يعني اقتصار التشريعات الثانوية على الأنظمة أو اللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء، فمعظم القوانين الصادرة في عهد السلطة –كما الأمر بالنسبة للقوانين الصادرة في الحقب السابقة– تناولت في نصوصها الإشارة إلى أنواع مختلفة من التشريعات الثانوية، حيث ورد النص في هذه القوانين على أنواع متعددة منها، وكذلك على جهات مختلفة لإصدارها، ولضبط العملية التشريعية في هذا الإطار فإنه يلزم التوحيد فيما يتعلق بنوع التشريع الثانوي وجهة إصداره بما يتفق مع الإطار الدستوري، وهنا نقدم مقترح هرمية لأنواع التشريعات الثانوية وجهات إصدار كل منها، ومجاله:

١. **اللوائح أو الأنظمة .**
٢. **القرارات الوزارية.**
٣. **التعليمات.**

١- اللوائح أو الأنظمة

ويقصد بهذا النوع من التشريعات الثانوية تلك التي تصدر لتنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، ومنح القانون الأساسي مجلس الوزراء سلطة إصدارها على أن تحمل توقيع رئيس مجلس الوزراء، ولا يوجد في القانون الأساسي المعدل ما يعطي الحق لمجلس الوزراء بتفويض اختصاصه في إصدار اللوائح أو الأنظمة إلى أية جهة أخرى، وهذا يترتب عليه:

* **إن مجلس الوزراء هو الجهة الوحيدة المخولة بإصدار التشريعات الثانوية التي هي بمستوى اللوائح أو الأنظمة.**
* **لا يجوز للقوانين العادية أن تعطي هذا الاختصاص لجهة أخرى غير مجلس الوزراء وإلا اعتبر ذلك مخالفة دستورية.**

مثال يجدر تجنبه

نصت المادة (٤٤) من قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية: "على الوزير إعداد النماذج وإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون."

* تعتبر التشريعات الثانوية التي هي بمستوى اللوائح أو الأنظمة أسمى التشريعات الثانوية مرتبة، ذلك أنها تصدر عن أعلى مستوى في السلطة التنفيذية، وتخاطب بها كافة المستويات الحكومية.

مثال يجدر اتباعه نصت المادة (٨٠) من قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٩ بشأن البيئة على: "يصدر مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من الوزير اللائحة التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

٣- القرارات الوزارية

يقصد بهذا النوع من التشريعات، القواعد العامة والمجردة التي تصدر عن الوزير، بهدف تفصيل أو تنفيذ أحكام القانون.

أما الهدف من منح الوزير مثل هذا الاختصاص فهو التخصص أولاً، حيث أن الوزير المعني هو الأقدر على تحديد إجراءات

تطبيق القانون إذا تعلق الأمر بإجراءات أو أحكام متخصصة تتعلق بوزارته، أما الهدف الآخر فهو تمكين السلطة التنفيذية من وضع التشريعات التي هي بمستوى أدنى من القوانين موضع التطبيق، فاللائحة أو النظام الصادر عن مجلس الوزراء قد يحتاج تنفيذه إلى تخصيص الأحكام الواردة فيه وتحديدها، ومن هنا تأتي أهمية التشريعات التي هي بمستوى أدنى لتقوم بهذه المهمة.

مثال
قرار وزاري رقم (١) لسنة ٢٠٠٠م بشأن الإجراءات والتعليمات والرسوم لترخيص المحاجر، الصادر استنادا إلى قرار مجلس الوزراء بشأن إجراءات ترخيص المصانع والمنشآت الصناعية رقم (١٠) لسنة ١٩٩٩.

والتشريع الثانوي الذي هو بمستوى قرار وزير يجب أن لا يخالف التشريعات الأعلى منه مرتبة، وشرعيته تكمن في عدم مخالفته للقوانين أو الأنظمة أو اللوائح، الصادر استنادا لها.

٣- التعليمات

ويقصد بهذا النوع من التشريعات تلك التي تحتوي على قواعد عامة ومجردة وتصدر عن جهة أدنى من الوزير وذلك لتحديد إجراءات أو أمور فنية متخصصة لازمة لتنفيذ أحكام القانون، وتتعلق بالجهة التي يرأسها أو الصلاحية التي يمارسها.

ويسري على التعليمات الصادرة عن سلطة أدنى من الوزير ما يسري على التشريعات الأعلى منها مرتبة من حيث عدم مخالفتها للتشريع الصادرة استنادا له.

مثال نصت المادة (٣٣) من قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية: على الوزارات والمؤسسات العامة التقيد التام بالتعليمات التي تضعها دائرة الموازنة لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع نظام جدول تشكيلات الوظائف وأية تعليمات أخرى لتمكين دائرة الموازنة العامة من القيام بمهامها على أكمل وجه.

خامسا: التفريق بين التشريع الثانوي وما قد يختلط به

١- التفريق بين التشريع الثانوي والعادي

تبرز أهمية التفريق بين كلا النوعين من التشريعات لكونهما يشتركان في احتوائهما على قواعد عامة مجردة وملزمة، ولهذا ظهر هناك معياران للتفرقة بين هذين النوعين من التشريعات، الأول هو المعيار الموضوعي والثاني هو المعيار الشكلي، والمعيار الموضوعي يقوم على اعتبار مضمون كل تشريع أساساً لتحديد صفته، فإذا تضمن التشريع مباديء اساسية عامة اعتبر قانوناً، أما إذا تضمن أحكاماً تفصيلية اعتبر تشريعاً ثانوياً، إلا أن صعوبة الفصل بين المباديء الأساسية العامة والأحكام التفصيلية قد اضعفت الأخذ بهذا المعيار.

بينما يقوم المعيار الشكلي على أساس أن العبرة بالجهة التي تضع التشريع، فالقانون هو الذي يصدر بعد إقراره من السلطة التشريعية، أما التشريع الثانوي فهو ما يصدر من قواعد عامة مجردة عن السلطة التنفيذية، بهدف تنفيذ أحكام القانون.

٣- التفريق بين التشريع الثانوي والقرار الإداري الفردي

تبرز أهمية التمييز بين التشريعات الثانوية والقرارات الإدارية الفردية بسبب كون الجهة التي تصدر كلا النوعين من الأدوات هي السلطة التنفيذية، وبالتالي فلا مجال للقول باعتبار جهة الإصدار تمثل معيارا للتمييز بينهما، ولذلك كان المعيار الموضوعي هو الأساس في التمييز.

فالتشريعات الثانوية عبارة عن قواعد قانونية عامة ومجردة، فهي تسري على جميع الأفراد أو الحالات التي تنطبق عليها شروط القاعدة، والأفراد الذين تشملهم القاعدة العامة التي يتضمنها التشريع الثانوي ليسوا محددين بذواتهم وأشخاصهم وإنما بصفاتهم، أما القرارات الإدارية الفردية فهي تعالج حالات فردية معينة بذاتها، سواء تعلق الأمر بشخص أو بمجموعة معينة ومحددة من الأشخاص.

كما أن التشريع الثانوي يتسم بطابع الثبات النسبي فهو لا يستنفذ موضوعه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد بل يظل قائما وقابلا للتطبيق كلما

توافرت الشروط المحددة لهذا التطبيق، وذلك بخلاف القرارات الإدارية الفردية التي تستنفذ موضوعها أو مضمونها بمجرد تطبيقها على الحالة أو الحالات المذكورة .

مثال على القرارات الإدارية الفردية
قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠٠٣م بشأن استملاك أرض لغايات المنفعة العامة.
بالرغم من كون هذا القرار قد صدر عن مجلس الوزراء، وحمل جميع العناصر الشكلية للتشريع الثانوي من حيث احتوائه على عنوان وديباجة ومتن ومواد وخاتمة وتوقيع، وينشر في الجريدة الرسمية، إلا أن مضمون القرار يحدد نوعه في النهاية، فهو لا يحتوي على قواعد عامة ومجردة، وإنما يعالج حالة فردية بذاتها ويستنفذ موضوعه بمجرد تطبيقه على هذه الحالة.

٣- التفريق بين التشريع الثانوي والعمل القضائي

يوجد هناك نوعين من الأعمال القضائية، النوع الأول القرار القضائي، وهو الذي يفصل في مسألة قانونية خلال نظر الدعوى ولا يكون منهيا للخصومة، والنوع الثاني وهو

الحكم القضائي الذي يصدر في موضوع الدعوى ويكون منهيا للخصومة فيها، وكلا النوعين من الأعمال يفترق عن التشريعات الثانوية في أنهما يصدران من جهة قضائية استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصاتها ومبين لإجراءاتها وفي خصومة لبيان حكم القانون فيها، في حين أن التشريعات الثانوية لا تصدر في معرض خصومة بين طرفين وإنما استجابة لنص قانوني يفوض جهة معينة إصدارها.

سادسا: القيود على التشريعات الثانوية

لا بد لنا قبل التفصيل في القيود التي ترد على التشريعات الثانوية أن نتذكر أن التشريعات الثانوية يكون هدفها الأساسي تنفيذ القانون، فليس لها أن تتناول بالتنظيم أمورا من صميم اختصاص المشرع، بل يقتصر الأمر فيها على الأحكام المنفذة للقوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو خروج على أحكامها، كما أن هناك أحكاما أقر المشرع والفقه عدم جواز تعرض التشريعات الثانوية لها، بل إن تنظيمها يكون فقط بموجب نصوص في القانون، وسنتناول هذه المسائل بشيء من التفصيل:

١- الإضافة إلى أحكام القانون

يحظر على التشريعات الثانوية أن تضيف أي حكم إلى القانون يخرج عن إطار التفويض الذي منح لها، فيجب أن تتأكد السلطة التنفيذية عند حصرها للمسائل التي يتناولها التشريع الثانوي أن تكون هذه المسائل جميعا ضمن إطار التفويض الذي منح لها، فإذا قرر القانون مثلا البطلان على عدم توافر شروط معينة، وحدد القانون هذه الشروط فلا يمكن أن يضيف التشريع الثانوي شرطا إضافيا ويرتب عليه البطلان، لأن هذا من قبيل الإضافة إلى أحكام القانون والتي لا تملك السلطة التنفيذية القيام بها.

مثال يجدر تجنبه

نصت المادة (٣) من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٨ بشأن الاجتماعات العامة: "للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون".

كما نصت المادة (٤/ج): "دون المساس بالحق في الاجتماع، للمحافظ أو لمدير الشرطة أن يضعا ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع المنصوص عليه في المادة (٣) بهدف تنظيم حركة المرور، على أن يبلغ المنظمون بهذه الضوابط خطياً بعد ٢٤ ساعة على الأكثر من موعد تسليم الإشعار.

في حين أن المادة (٤) من قرار وزير الداخلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة قد نصت على: "يراعى أن يكون مكان الاجتماع أو المسيرة بعيدا عن أماكن التوتر، وأن لا يتعارض هدف الاجتماع أو المسيرة مع القانون أو النظام العام".

٣- تعديل أو تعطيل أو إلغاء أحكام القانون

يحظر على السلطة التنفيذية تضمين التشريعات الثانوية ما من شأنه تعديل أو تعطيل أو إلغاء الأحكام التي وردت في القانون، فإذا أقر المشرع حكما وجب على السلطة التنفيذية العمل على تنفيذه دون تحوير له مما يخرجه عن المفهوم الذي أراده المشرع لأن هذا يعتبر من

قبيل التعديل أو التعطيل أو الإلغاء لأحكام القانون ولا تملك السلطة التنفيذية القيام به.

مثال يجدر تجنبه

حدد قانون الاجتماعات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٨ الإجراءات الواجب اتباعها للقيام بمسيرة أو اجتماع، وقد تطلب هذا القانون للقيام بأية مسيرة أو اجتماع تقديم إشعار إلى مدير الشرطة أو المحافظ، ولم يتحدث القانون عن ترخيص من قبل مدير الشرطة أو المحافظ، إلا أن المادة (١١) من قرار وزير الداخلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة ، تشير إلى أن الرد الصادر عن الشرطة بخصوص الإشعار المقدم بشأن الاجتماع أو المسيرة يكون على شكل ترخيص، ويتضمن هذا الترخيص أية شروط يراها مصدره، وبالتالي يمنح قائد الشرطة صلاحيات لم يمنحها له القانون، وهذا يعتبر من قبيل تعديل لأحكام القانون في هذا المجال.

إلا أن الأمر يختلف فيما لو قصد المشرع منح السلطة التنفيذية مثل هذا الحق، فهنا تستطيع السلطة التنفيذية القيام بذلك، لكن ضمن الصلاحية التي منحها إياها المشرع وإلا اعتبر عملها هذا خروجا على مبدأ المشروعية.

مثال نصت المادة (٤) من قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨م بشأن الأسلحة النارية والذخائر على: "بقرار من الوزير يجوز تعديل الجداول الملحقة بهذا القانون بالإضافة أو الحذف عدا الأسلحة المبينة بالقسم الثاني من الجدول رقم (٣) فلا يكون التعديل فيها إلا بالإضافة".

٣- الأحكام المالية

درجت معظم الدساتير الحديثة على إدراج نصوص تحظر فرض أية رسوم أو ضرائب، أو الإعفاء منها، إلا بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية، وهذا النص يقيد من صلاحية السلطة التنفيذية في فرض مثل هذه الأحكام المالية في التشريعات الثانوية.

مثال يجدر تجنبه

تضمن قرار وزير الإسكان رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تمليك الطبقات والشقق والمحلات الصادر استنادا إلى قانون بشأن تمليك الطبقات والشقق والمحلات رقم (١) لسنة ١٩٩٦، فصلا كاملا عن الرسوم، حيث تم تحديد فئات هذه الرسوم ومقدارها وحالات استيفائها، وحالات الإعفاء منها، وكل ذلك كان دون وجود تفويض في القانون الأصلي بشأن هذه المسائل.

وحتى يكون للسلطة التنفيذية اختصاص الأحكام المالية، يجب أن يكون هناك أساس قانوني يعطيها مثل هذا الاختصاص، كأن يقرر النص القانوني فرض الأحكام المالية وما يتعلق بها ويترك للسلطة التنفيذية تقدير قيمتها كلياً أو جزئياً وكذلك كيفية وحالات تحصيلها.

واستناداً لذلك لا يجوز للسلطة التنفيذية التعرض للأحكام المالية في تشريعاتها الثانوية إلا وفقاً للتفويض الصادر لها من السلطة التشريعية وفي حدود ذلك التفويض.

حكم محكمة التمييز الأردنية رقم (١٩٥٨/٨٣): "لا يوجد في قانون السياحة نص يخول وزير الاقتصاد صلاحية فرض أي رسوم في القرارات التي يصدرها بمقتضى المادة السادسة من القانون المذكور. وحيث أن المادة (١١١) من الدستور نصت صراحة بأنه لا تفرض ضريبة أو رسوم إلا بقانون فان النص الوارد بقرار وزير الاقتصاد بفرض رسم على الرخصة يخالف الدستور ولا يجوز العمل به"٦ .

لكن هذا الأمر لا ينسحب على الحالة التي يفرض فيها القانون الرسم ويفوض السلطة التنفيذية في تحديده.

حكم محكمة التمييز الأردنية رقم (١٩٦٤/٤٥٨): "إذا فرض رسم بموجب قانون أناط بالسلطة التنفيذية حق تحديد مقدار الرسم فان النظام الموضوع لهذا الغرض يعتبر تنفيذا للقانون لا خروجا عن المادة (١١١) من الدستور والتي تنص على أن الضريبة أو الرسم لا يفرض إلا بقانون.

٤- الأحكام الجزائية

وفقاً لمبدأ شرعية الجريمة والعقوبة فإنه لا يجوز فرض أية جريمة أو عقوبة إلا بمقتضى نص قانوني، وهذا المبدأ يحد من صلاحية السلطة التنفيذية في تضمين التشريعات الثانوية أي نص يتضمن تحديد جريمة أو فرض عقوبة إذا لم يكن له أساس قانوني.

فالأساس أن القانون هو الذي يحدد الجرائم وعقوباتها إلا أنه قد يتضمن حكماً عاماً مفاده فرض عقوبة محددة (أو يترك أمر تحديدها للسلطة التنفيذية ضمن حد أعلى لا يجوز تجاوزه) على مخالفة أحكامه أو أي حكم صادر بمقتضاه. وهذا يعني تفويض السلطة التنفيذية تحديد الأفعال المجرمة المعاقب عليها بموجب نصوص القانون نفسه.

حكم محكمة التمييز الأردنية رقم (١٩٦٤/٤٥٨): "لا يجوز فرض عقوبة بنظام ما دام القانون قد نص على العقوبة الواجب فرضها على المخالف. تعتبر زيادة رسم ترخيص التلفزيون إلى ضعفه عند التخلف عن دفعه خلال المدة القانونية جزاء له خصائص العقوبات وليست مجرد تضمينات مدنية صرفه، لان المقصود منها ردع المخالف

وزجره على ما وقع منه مخالفا لأحكام القانون ويعتبر فرض هذه الزيادة بنظام مخالفا للقانون"٧

٥- الأثر الرجعي

يعتبر مبدأ عدم رجعية النص القانوني الضمان لعدم المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية، واستثناءً على ذلك يمكن للمشرع لظروف معينة تقتضيها الضرورة أن يقرر رجعية بعض النصوص القانونية في غير المواد الجزائية، إلا أن هذا المبدأ لا يجوز إهداره من قبل السلطة التنفيذية بما تصدره من تشريعات ثانوية، ويستثنى من ذلك حالة ما إذا نص القانون على الأثر الرجعي لأحكامه وما يصدر من تشريعات ثانوية تنفيذاً لها.

٦- الحقوق والحريات العامة

لا يجوز أن تتعرض التشريعات الثانوية لأحكام تتعلق بتقييد الحقوق والحريات العامة، فهذه الحقوق والحريات مصانة في القانون الأساسي ولا يجوز التعدي عليها أو تقييدها بموجب القانون، ومن باب أولى بموجب

التشريعات الثانوية، كما أوجب القانون الأساسي أن تنظم بموجب القانون، فلا يجوز للمشرع التفويض فيها لتنظم بموجب تشريعات ثانوية، باستثناء تنفيذ النصوص القانونية، بمعنى أن يقتصر دور التشريعات الثانوية في مجال الحقوق والحريات العامة على تنظيم إجراءات الوصول إلى هذه الحقوق، وفق الضوابط التي يضعها القانون، ومن هذه الحقوق والحريات، حق الملكية، وحق التقاضي، وحرية الرأي، وحرية الإقامة والتنقل، وحرية الاجتماعات العامة.

مثال يجدر تجنبه

القرار رقم (٦٦) لسنة ١٩٩٧ بشأن النظام الداخلي لسلطة المياه الفلسطيني الذي منح سلطة المياه حق الاستملاك والحيازة ووضع اليد وذلك في المادة (٧) منه إذ تنص على أنه:"للسلطة حق الاستملاك والحيازة الفورية ووضع اليد مؤقتاً أو بشكل دائم للأراضي أو حصص المياه أو كليهما الواقعة ضمن منطقة مشروع مياه عمومي أو خاص إذا اقتضت الضرورة وفق الإجراءات الواردة في القوانين السارية، وإذا لم تتم أية أعمال بشأن استخدام الأراضي أو المياه خلال سنتين من تاريخ القرار بالاستملاك أو

وضع اليد يعتبر ذلك إلغاء للمشروع وتعود الأراضي والمياه إلى أصحابها".

فهذا النص بالرغم من إشارته إلى القوانين السارية إلا أنه تضمن حكما لا يرد إلا في القانون، ولا يوجد نص في القانون الأصلي يفوض هذا التشريع بمثل هذه الأحكام.

الفصل الثاني
آلية وضع التشريع الثانوي

إن آلية وضع التشريعات الثانوية لا تقل أهمية عن آلية وضع التشريعات العادية، بل إن التشريعات الثانوية تمتاز عن التشريعات العادية في كونها تعالج مسائل دقيقة ومتخصصة ومتغيرة وهذه المسائل تحتاج إضافة إلى الخبرة القانونية الخبرة الفنية المتخصصة في مجال التشريع الثانوي، ومن أجل ضبط آلية وضع التشريعات الثانوية فإنه لا بد من التركيز على المراحل التي يجب أن تمر بها، بدءا من إعداد وثيقة التشريع الثانوي وحتى الانتهاء من تصنيف كامل العناصر التي تكون في

مجموعها التشريع الثانوي محل الصياغة، وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل.

أولا: وثيقة التشريع الثانوي

١- المقصود بوثيقة التشريع الثانوي

هي ورقة مكتوبة تقدمها جهة تعمل على إعداد تشريع ثانوي مطلوب صياغته بموجب نص قانوني لتبين سنده، وهدفه، وكيفية تحقيق هذا الهدف، وذلك من خلال أفكار مقترحة ومترابطة تمهيدا لصياغتها بالأداة القانونية السليمة التي أرادها المشرع.

ومن الضروري بطبيعة الحال قبل الشروع في كتابة محتويات وثيقة التشريع الثانوي التركيز على ثلاث مسائل أساسية:

الأولى: الإطلاع على الدستور وعلى القانون الأصلي والقوانين المتعلقة بالموضوع والتشريعات الأجنبية المقارنة، والشروح الفقهية لأساتذة القانون والاجتماع والاقتصاد...الخ.

الثانية: الاستشارة الفنية، التي تعتبر من الركائز الأساسية في تحديد الأفكار التي ستتبناها الوثيقة،

وذلك لما للتشريع الثانوي من خصوصية في كونه يعالج جوانب أكثر فنية أو تخصصا من التشريع العادي.

الثالثة: التنسيق فيما بين الجهات الإدارية، سواء داخل وزارة معينة أو وزارات مختلفة، فيما يتعلق بالمسائل الإجرائية، إذا تعلق موضوع التشريع الثانوي بإجراءات تنفيذية.

٢- أهمية وثيقة التشريع الثانوي

تعتبر وثيقة التشريع الثانوي بمثابة الإطار الذي يعمل الصائغ ضمنه من خلال الأهداف التي وضحتها للتشريع الثانوي، وكيفية الوصول إليها، وعلى الصائغ الالتزام بما ورد في هذه الوثيقة من أفكار تبين كيفية الوصول إلى الأهداف التي حددتها الوثيقة.

٣- محتويات وثيقة التشريع الثانوي

تتكون وثيقة التشريع الثانوي من الأجزاء الرئيسية التالية:

أ- المقدمة

ب- الأهداف

ج- الإشكاليات

د – الحلول الممكنة

هـ – آليات التنفيذ المطلوبة

و – التكلفة المقدرة والنتائج المرجوة

ز – النتيجة

أ – المقدمة

تبدأ المقدمة ببيان الأمور الإجرائية والشكلية المتعلقة بالجهة التي تعمل على وضع التشريع الثانوي، وتشكيل فريق العمل واجتماعاته، فيذكر السند في اختصاص هذه الجهة، ويتم التطرق إلى النص يفوضها إصدار التشريعات الثانوية، وكيفية الاستجابة لهذا النص من حيث تشكيل فريق للعمل على إعداد وثيقة التشريع الثانوي وكيف انتهى هذا الفريق إلى إعداد هذه الوثيقة من خلال خطة عمل، ويذكر كذلك الاستشارات والخبرات التي تم الاستعانة بها في إعداد هذه الوثيقة، وما تم من تنسيق بين الجهات الإدارية المختلفة.

ب – الأهداف

يجب بيان هدف التشريع الثانوي أي الأسباب التي دفعت الفريق لإعداده، (فالأصل أن التشريع هو من اختصاص

السلطة التشريعية، إلا أن السلطة التشريعية تنازلت عن اختصاصها إلى السلطة التنفيذية ولابد أن يكون لهذا التنازل أسباب موجبة، (راجع: الحالات التي يفوض فيها المشرع وضع تشريعات ثانوية). فيتم ذكر هذه الأسباب ويتم تبريرها في ذكر كيف أن السلطة التنفيذية (الجهة المطلوب منها تنفيذ القانون تحديدا) أقدر على التعامل مع هذه المسائل، وكيف ستتعامل السلطة التنفيذية مع هذه المسائل في إطار التفويض الممنوح لها من قبل المشرع، ويتم التعرض للمواد القانونية ذات الصلة بالتشريع الثانوي في نصوص القانون الأصلي، ويذكر كيف أن السلطة التنفيذية ومن خلال التشريع الثانوي ستساهم في تحقيق الهدف الذي أراده المشرع.

ج – الإشكاليات

يتم تحديد المشكلة بدقة ومدى الضرر الناشئ عنها، والطرف أو الأطراف التي تساهم فيها، ومدى مساهمة كل طرف، وإذا أمكن التعرض لهذه المواضيع بالأرقام والإحصائيات من حيث تكرار حدوث المشكلة واحتمالية وقوعها في المستقبل والأضرار الناشئة عنها.

ونشير هنا إلى إمكانية أن يكون المطلوب من التشريع الثانوي تشجيع تصرف معين من أجل ما يمكن أن يتأتى من فوائد من حدوثه، فيذكر الوضع الحالي من الناحية الواقعية، ومدى الحاجة إلى هذا التصرف، والطرف أو الأطراف الذين يساهمون فيه، وكيف أن توافر هذا التصرف يؤثر إيجابيا من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية... الخ، بما يساهم في النتيجة في تحقيق السياسة التشريعية الواردة في القانون الأصلي.

د- الحلول الممكنة

يجب التعرض إلى كافة الحلول المتاحة لمعالجة المشكلة، ويذكر كذلك الفوائد المتوقعة من كل حل، وإلى أي مدى يحتمل أن تبني أحد الحلول سيساهم في إنهاء أو الحد من المشكلة، وكذلك يجب التعرض إلى الأضرار المتوقعة أو الآثار السلبية لكل حل، وما إذا كان من الممكن التقليل من آثاره السلبية وزيادة فعاليته.

هـ- آليات التنفيذ المطلوبة

تتعرض بعد ذلك الوثيقة إلى الآليات المطلوبة للتنفيذ، وذلك بتحديد الجهة التي ستتولى تنفيذ أحكام

التشريع، وما هو دورها بالتحديد، وغالبا ما يتقاطع التشريع الثانوي مع التشريع الأصلي في هذه المسألة، فالأصل أن تكون جهة تنفيذ أحكام التشريع الثانوي هي ذات الجهة المسؤولة عن تنفيذ أحكام التشريع الثانوي. إلا أن التشريع الثانوي يمكن أن يتعرض بصورة تفصيلية إلى مسائل تتعلق بكيفية تقسيم الأدوار داخل الجهة التنفيذية، وما هي آلية الرقابة عليها وكيف سيتم ضمان قيامها بدورها على أكمل وجه، فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام، وهنا أيضا يتم التعرض إلى الإيجابيات والسلبيات المحتملة من تبني توجه معين فيما يتعلق بدور الجهات المطلوبة للتنفيذ.

و- التكلفة المقدرة والنتائج المرجوة

من المهم معرفة التكاليف التي تتحملها الميزانية العامة لتطبيق كل حل، من حيث تقدير تكلفة توفير آليات إدارية لم تكون موجودة، أو تطوير آليات متوفرة، كذلك توفير تقنيات ومعدات لازمة للتنفيذ. ولا بد أيضا من التعرض إلى التكلفة التي يمكن تتحملها الجهة المخاطبة في التشريع من القطاع الخاص، وإذا كان التشريع يتعامل مع أكثر من جهة خاصة فمن المهم

معرفة التكلفة التي يمكن أن يتحملها كل طرف، ومدى تأثير هذه التكلفة في الالتزام بأحكام التشريع.
ومن المهم أيضا تقدير الفوائد المتوقعة التي يحتمل أن تتأتى كنتائج لتبني أي من الحلول المطروحة، وذلك بالمقارنة بين التكلفة والفوائد المتوقعة ومدى التناسب بينهما.

ز- النتيجة

في ضوء جميع المعلومات التي قدمت يتم تبني أفضل الحلول، على أنه يجب بيان السبب في اختياره دون غيره، وإثبات أنه الأفضل، فمثلا يذكر أنه يعتبر أفضل الحلول نظرا لفعاليتة من حيث إمكانية الإلتزام به من قبل الأطراف المخاطبة، كذلك من حيث آليات التنفيذ المطلوبة والتكلفة مقارنة بالحلول الأخرى، وتدعم وجهة النظر هذه بالأبحاث والدراسات والمسوح والبيانات الكمية والكيفية والاستشارة الفنية في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ...الخ.

السبب في هذه المراجعات هو وضع مقر وثيقة التشريع الثانوي أمام كافة الآراء والحلول لكي يستطيع أن يقيم الحل الذي تم اللجوء إليه من بين الحلول الأخرى.

وتنتهي الوثيقة بطلب لإقرارها وتحويلها إلى الصائغ، لوضعها بصورة مسودة تشريع ثانوي، ويتم تحديد الفترة اللازمة للصياغة وذلك لبيان مدى الأهمية والاستعجال بالنسبة لهذا التشريع المطلوب صياغته.

ويمكن اللجوء إلى الخبرة والاختصاص للحصول على ردود الفعل والآراء تجاه وثيقة التشريع الثانوي، بحيث يمكن الاستفادة من المعلومات المستنبطة من الخبرة بالموضوع، وهذا يساعد في تحديد أو دعم البديل الأفضل لحل المشكلة.

وهذا لا يعني أن الخبرة أو الاستشارة أمر اختياري في جميع الأحوال، ففي بعض الأحيان وعندما يكون لموضوع التشريع الثانوي آثار واسعة النطاق تؤثر على فئات كبيرة من أفراد المجتمع، فإن المشرع الأصلي يطلب إشراك هذه الفئات في عملية وضع أحكام التشريع الثانوي، وبناء على ذلك فإن عملية إشراك هذه الفئات أو

استشارتها -بحسب الأحوال- تصبح إجراءا إلزاميا على الجهة التي تأخذ على عاتقها وضع التشريعات الثانوية، وإلا أصبح عملها معيبا من الناحية الشكلية لعدم إتباعه الإجراءات التي رسمها التشريع المفوض.

٤- إقرار وثيقة التشريع الثانوي

بعد أن يتم الانتهاء من إعداد وثيقة التشريع الثانوي فإنه يتم عرضها على الجهة التي يمكن أن تتخذ القرار النهائي بشأنها وذلك من أجل أن تصبح مكتملة لتحويلها إلى الصياغة ووضعها في صورة مسودة تشريع ثانوي.

ثانيا: صياغة التشريع الثانوي

قبل شروع الصائغ في تحويل وثيقة التشريع الثانوي إلى أحكام قابلة للتنفيذ من خلال مسودة تشريع ثانوي، عليه أن يقوم بتحديد السياسة التشريعية الواردة في القانون الأصلي، ثم يقوم بمراجعة الوثيقة من خلال خطة عمل تتضمن خطوات مهمة تعين في فهم محتويات هذه الوثيقة وأهدافها، ثم اتفاقها مع نصوص الدستور والقانون الأصلي والتشريعات والشروحات الفقهية

والأحكام القضائية ذات العلاقة، كذلك على الصائغ أن يبحث في تأثير صدور التشريع الثانوي على التشريعات الثانوية الأخرى في نفس المجال، إضافة إلى مراجعة أثر التشريع على المراكز القانونية القائمة من حيث مدى تأثرها بصدور هذا التشريع، وهذا ما سنتناوله في هذا الإطار.

١- الخطوات الأولية

أ- تحديد السياسة التشريعية التي أرادها المشرع

على صائغ التشريع الثانوي أن يتحقق من السياسة التشريعية التي أراد المشرع تحقيقها من خلال التشريع الثانوي، حيث أن هذا العنصر لا يخضع لتقدير الصائغ وإنما يتوجب عليه أن يراعي السياسة التي توخاها المشرع فلا يخرج عنها.

فإذا حدد المشرع هذه السياسة بصورة صريحة فلا تثور الإشكالية فيما يتعلق بكيفية التعرف عليها، بل يتوجب على الصائغ مراعاتها على نحو ما أراده المشرع.

أما إذا كانت السياسة غير واضحة وكان من الصعب التعرف عليها من خلال النصوص القانونية، ففي هذه الحالة على الصائغ استنفاذ كافة السبل من أجل التعرف عليها، ويتم ذلك من خلال اللجوء إلى التفسير.

وكما نعلم فإن التفسير يمكن أن يكون ضيقا ويعتمد على العبارات الواردة في النصوص، وهذا النهج في الغالب لا يخدم في الوصول إلى النية الحقيقية للمشرع، ولهذا فإنه لا بد من الاعتماد في قراءة السياسة التشريعية على التفسير الموسع للنصوص القانونية ويكون ذلك من خلال:

١) الأخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية التي أحاطت بصدور القانون، لأن القانون، كما نعلم، لا يمكن أن يكون غريبا عن الظروف التي أحاطت بصدوره، بل على العكس من ذلك فأي توجه ترى الدولة السير فيه لا بد أن يترجم إلى نصوص يكون لها صفة الإلزام، فيضمن المشرع السياسة التي يريد انتهاجها في النصوص القانونية، ومن هنا لا بد من العودة إلى الظروف التي أحاطت بالتشريع حتى يمكن أن

يضع الصائغ نفسه في وضع مشابه لوضع المشرع عند صياغته للقانون، فيمكن بهذه الحالة التعرف أكثر على نية المشرع، ويمكن الاستعانة بالمذكرات والأعمال التحضيرية والمذكرات التفسيرية والمناقشات التي دارت حول التشريع في المجلس التشريعي.

٢) الأخذ بعين الاعتبار المسألة الدقيقة التي جاء القانون ليعالجها، فحتى يتمكن الصائغ من تحديد قصد المشرع فلا بد من أن يقوم بتشخيص دقيق ومحدد للمسألة التي ينبغي التعامل معها والسبب الذي من أجله تدخل المشرع ليحسمها ويختار حلا (نصا) على حساب نص آخر، وما هو المبرر الذي دفع المشرع لمنح السلطة التنفيذية الصلاحية بإصدار التشريعات الثانوية، فهذه المسائل جميعها تعين على فهم السياسة التي أرادها المشرع وكيف تصور المشرع آلية تنفيذها.

٣) قد تفرض طبيعة السلطة الممنوحة لجهة تنفيذ التشريع الثانوي نوع الأهداف التي يجب عليها أن تسعى إلى تحقيقها (فقانون العمل تضمن من خلال نصوصه القانونية سياسة الاعتماد على المشاورات الثلاثية

ويكون هدف السلطة التنفيذية قيام علاقة عمل متوازنة تضمن لأطرافها مصالحها، ومن هنا فإن أي عمل يجب أن تقوم به السلطة التنفيذية في هذا الإطار يجب أن يتضمن سياسة المشرع من خلال اللجوء إلى الشراكة الثلاثية في الوصول إلى تسويات تضمن مصالح الأطراف الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي لا يجوز للسلطة التنفيذية تضمين قراراتها ما يخالف هذه السياسة، وذلك بانحيازها لطرف على حساب طرف آخر.

وإذا لم تتضح سياسة المشرع في قانون معين رغم اللجوء إلى جميع القواعد السابقة فإن الصائغ يكون مجبرا والحالة كذلك أن يضع نفسه في أفضل وضع يمكن أن يشابه وضع المشرع ويحدد السياسة ضمن الضوابط التي تحدثنا عنها.

وفي جميع الأحوال يتوجب على الصائغ أن يبقي نصب عينيه أن الغاية الأساسية من وضع التشريع الثانوي هو وضع النصوص القانونية موضع التنفيذ، وبالتالي عليه الاقتصار على وضع الأحكام الضرورية اللازمة لتنفيذ

القانون دون زيادة أو نقصان، وفي جميع الأحوال تبقى الرقابة القضائية هي الضمانة النهائية لعدم خروج السياسة التشريعية إطارها الدستوري والقانوني.

ب – فهم الأهداف من خلال وثيقة التشريع الثانوي

من أجل تحويل الأفكار الواردة في وثيقة التشريع الثانوي إلى أحكام قابلة للتنفيذ وبصورة تتفق مع السياسة التشريعية، فإنه يتوجب على الصائغ أن يقوم بدراسة وتحليل وثيقة التشريع الثانوي لفهم أهدافها وكيفية الوصول إليها، لأن هذه الدراسة تعين الصائغ في جميع مراحل الصياغة اللاحقة.

وإذا كانت وثيقة التشريع الثانوي تتناول موضوعا فنيا متخصصا فعلى الصائغ إجراء بحوث تمهيدية حول الموضوع وكذلك الاستعانة بالخبرة الفنية المتخصصة إذا لزم الأمر من أجل التأكد من فهم الأهداف المضمنة في وثيقة التشريع الثانوي.

ج – وضع قائمة فحص للتأكد من فهم الأهداف

بعد ذلك يقوم الصائغ بوضع قائمة فحص من أجل التأكد من فهمه للأهداف الواردة في وثيقة التشريع الثانوي، وتتضمن قائمة الفحص ما يلي:

*المشكلة التي يراد معالجتها من خلال التشريع الثانوي.

*الهدف الذي تسعى الجهة المرسلة للوثيقة تحقيقه.

*المسائل التي تدخل في إطار التشريع الثانوي، والفئات التي ينطبق عليها.

*الجهات التي تعمل على تطبيق نصوص التشريع ودور كل منها.

*ضمانات تنفيذ أحكام التشريع من قبل المخاطبين به.

د- التشاور مع الجهة مرسلة وثيقة التشريع الثانوي

على الصائغ التشاور مع الجهة مرسلة وثيقة التشريع الثانوي إذا كانت هناك مسائل لم يستطع فهمها من خلال الوثيقة بعد بذله الجهد الكافي لذلك فيطلب من هذه الجهة التوضيح بخصوص أية مسألة يراها ضرورية لفهم الأهداف التي يتوقع من التشريع الثانوي تحقيقها.

وإذا كانت هناك بعض الأمر الغامضة أو العالقة فيقوم الصائغ بالتشاور مع الجهة مرسلة الوثيقة من أجل إيجاد الحلول الأفضل لها وقد يلجأ الصائغ في هذه الحالة إلى عقد الاجتماعات معها وكذلك طلب الخبرة اللازمة للوصول إلى

اتفاق بشأن هذه المسائل حتى لا تبقى عالقة وتؤثر على صياغة أحكام التشريع الثانوي.

هـ- توافق التشريع الثانوي مع المبادئ الدستورية

على الصائغ البحث في توافق التشريع الثانوي محل الصياغة مع المبادئ الدستورية، بحيث يقع على عاتق الصائغ واجب التأكد من مراعاة الأفكار الواردة في وثيقة التشريع مع المبادئ الدستورية، وفي حال اكتشاف أي خروج عن هذه المبادئ يقوم الصائغ بتنبيه الجهة المرسلة للوثيقة لهذه المسائل والتشاور معها بشأنها.

مثال يجدر تجنبه

نصت المادة (٤٥) من قرار وزير الإسكان رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تمليك الطبقات والشقق والمحلات: "تتولى لجنة تقدير الأراضي أو الموظف المختص حسب الأحوال مهمة تقدير العقار في الأحوال التي تستلزم ذلك فإذا اعترض صاحب الشأن على التقدير قدم تظلماً بذلك إلى وزير العدل لإعادة النظر في تقدير قيمة

العقار ويكون قرار وزير العدل في ذلك نهائياً غير قابل للطعن".
فهذا الحكم مخالف للمبدأ الدستوري القاضي بعدم جواز تحصين القرارات والأعمال الإدارية من الرقابة القضائية، ولهذا فإن أي توجه في وثيقة التشريع الثانوي لتحصين قرارات أو أعمال إدارية من رقابة القضاء يعتبر مخالف لهذا المبدأ.

و- توافق التشريع الثانوي مع التشريع الأصلي

على الصائغ التأكد من توافق التشريع الثانوي محل الصياغة مع القانون الأصلي، والبحث في التوافق مع القانون الأصلي يقتضي تقصي بعض المسائل الأساسية:

- عدم وجود أي تعارض مع القانون، فلا يجوز تضمين التشريع الثانوي محل الصياغة ما يعارض أي حكم وارد في القانون الأصلي.

- الانسجام مع القانون الأصلي، فنصوص التشريع الثانوي محل الصياغة تعتبر مكملة لنصوص التشريع الأصلي، ولهذا فإن المصطلحات التي سيتم استخدامها فيه يجب أن تنسجم مع المصطلحات الواردة في القانون الأصلي،

إضافة عدم وجود تكرار لنصوص القانون، أو نقص في الأحكام بحيث لا تغطي كامل الموضوع الذي تتم معالجته.

- استجابة التشريع الثانوي محل الصياغة للقيود الواردة بنص التفويض.

- تحقيق التشريع الثانوي محل الصياغة للغاية منه وعدم تطرقه لموضوعات تخرج عن إطار التفويض القانوني، لأن هذه الموضوعات لا يكون لها أساس قانوني في الحدود التي تجاوز نطاق التفويض.

ز- توافق التشريع الثانوي مع التشريعات الأخرى

وفي هذا الجانب يبحث الصائغ في مدى توافق التشريع الثانوي محل الصياغة مع التشريعات العادية أو مع التشريعات الثانوية الأخرى في ذات المجال، بحيث يتم البحث حول ما إذا كان هناك نص قائم يعالج، بشكل شامل أو جزئي، مباشرة أو غير مباشرة، أي من موضوعات التشريع الثانوي، وذلك بهدف عدم وجود تكرار أو تعارض في الأحكام، ووجود تكامل في البناء التشريعي القائم.

م- تأثير التشريع الثانوي على التشريعات الثانوية السابقة في نفس الموضوع

يجب على الصائغ البحث في تأثير التشريع الثانوي محل الصياغة على التشريعات الثانوية السابقة -إن وجدت- في نفس الموضوع، وأهمية بحث هذا الجانب يكون بهدف:

1) إلغاء التشريعات الثانوية السابقة في نفس الموضوع، ذلك أن عدم إلغاء التشريع القديم صراحة عندما يقتضي ذلك وفقا للنص الجديد، يخلق هناك التباسا لدى مستعملي التشريع الجديد فيما يتعلق بسريان الأحكام السابقة، ومنعا لهذا الالتباس واختلاف التفسير الذي قد ينشأ فإنه يلزم البحث في التشريعات السابقة وإلغائها إذا كانت أحكام التشريع الجديد تقتضي ذلك.

2) مراعاة المراكز القانونية أو الأوضاع القائمة، فلا يحدث خلل من تعديلها أو إلغائها كلياً أو جزئياً، أو التأثير عليها بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

ط- توافق التشريع الثانوي مع الاتفاقيات والمبادئ الدولية

يجب أن يتأكد صائغ التشريع الثانوي من اتفاقه مع الاتفاقيات الدولية أو الإقليمية، وكذلك المبادئ الدولية

المتعارف عليها، ولذلك لا يجوز أن تحتوي التشريعات الثانوية على ما يناقض هذه الاتفاقيات أو المبادئ المتعارف عليها، فإذا وجد الصائغ أي تعارض مع هذه الاتفاقيات أو المبادئ فإنه يقوم بتنبيه الجهة مرسلة الوثيقة إلى هذا التعارض بهدف إزالته.

ي – البحث في التشريعات المقارنة والأحكام القضائية والمراجع الفقهية

يجب على صائغ التشريع الثانوي البحث في موقف التشريعات المقارنة من المسائل التي تعرض لها التشريع الثانوي، وهنا يجب التنبيه إلى وجوب مراجعة أحدث النصوص في التشريعات المقارنة، وذلك بهدف التعرف على تجارب هذه الدول في المعالجة التشريعية لموضوع التشريع الثانوي محل الصياغة.

كما يجب البحث الأحكام القضائية وذلك لمعرفة الجانب العملي وكيفية تفسير المحاكم لنصوص القانون في مسألة معينة لها علاقة بالتشريع الثانوي، أما الشروحات الفقهية فإن البحث فيها يدعم الاتجاه الصحيح الذي يقتضي أن يسلكه التشريع الجديد.

٣- تصميم الهيكل العام للتشريع الثانوي

يقصد بهذا التوصل إلى المنهج الأفضل لتقسيم التشريع الثانوي بحيث يسهل ترتيب أحكامه وفهمها والتعامل معها، وهي مسألة تقديرية تعتمد على الخبرة. أما المراحل التي يمر بها تصميم الهيكل العام فهي كما يلي:

أ- وضع قائمة بعناصر التشريع الثانوي

يجب أن يكون الصائغ على إدراك بالعناصر التي يتكون منها التشريع الثانوي، فيقوم بحصرها ووضعها بقائمة تمهيدا لترتيبها بمجموعات منسجمة مع بعضها ضمن رابط يجمع كل مجموعة من هذه العناصر، فيضمن الصائغ هذه القائمة جميع ما يدخل ضمن نطاق التشريع الثانوي من عناصر، ويقوم الصائغ بمراجعة هذه العناصر من أجل تكوين تصور عام حول تصنيفها في مجموعات تكون في مجملها موضوع التشريع الثانوي.

مثال

إذا كان التشريع المطلوب صياغته يعالج مسألة المخاطر التي تواجه بيئة العمل وكيفية الوقاية منها، فيمكن وضع قائمة بالعناصر التي يتكون منها التشريع الثانوي على النحو التالي:

*سوء التهوية والوطأة الحرارية والبرودة

*الإضاءة

*الإشعاعات المؤينة والضارة

*الكهرباء الديناميكية والستاتيكية

*الآلات والمعدات الميكانيكية

*أدوات الرفع والجر

*التطعيم

*عزل الحيوانات المصابة أو التخلص منها

*التعامل مع المرضى

*استعمال المواد الكيماوية ونقلها

*تخزين المواد الكيماوية

*التخلص من المواد الكيماوية ومعالجة نفاياتها

ب- تصنيف العناصر في مجموعات

طبقا لترتيب وحدات البنية العامة للتشريع الثانوي (راجع الفصل الثالث: وحدات البنية العامة للتشريع

الثانوي) يتم تصنيف عناصر التشريع الثانوي في مجموعات بحيث تشكل العناصر المتعلقة بالتعاريف ونطاق التطبيق والأحكام العامة مجموعة واحدة، وتشكل العناصر المتعلقة بالأحكام الجوهرية مجموعة واحدة ويمكن تصنيفها في مجموعات فرعية لاحقا، أما عناصر الإلغاءات والتعديل والأحكام الحافظة والانتقالية والنفاذ فإنها تشكل مجموعة واحدة.

مثال

في المثال السابق توضع العناصر في مجموعات على النحو التالي:

المجموعة الأولى (وتمثل وحدة مقدمة التشريع الثانوي)

*التعاريف

*نطاق التطبيق

*الأحكام العامة

المجموعة الثانية (وتمثل وحدة متن التشريع الثانوي؛ الأحكام الجوهرية)

*سوء التهوية والوطأة الحرارية والبرودة

*الإضاءة

*الإشعاعات المؤينة والضارة

*الكهرباء الديناميكية والستاتيكية
*الآلات والمعدات الميكانيكية
*أدوات الرفع والجر
*التطعيم
*عزل الحيوانات المصابة أو التخلص منها
*التعامل مع المرضى
*استعمال المواد الكيماوية ونقلها
*تخزين المواد الكيماوية
*التخلص من المواد الكيماوية ومعالجة نفاياتها
المجموعة الثالثة (وتمثل وحدة خاتمة التشريع الثانوي)
*الإلغاءات
*التأثير على المنشآت القائمة وتوفيق أوضاعها
*النفاذ

ج- تصنيف العناصر في مجموعة الأحكام الجوهرية

يتم تصنيف العناصر في مجموعة الأحكام الجوهرية استنادا إلى معيارين رئيسيين؛ الأول، ترتيب العناصر في مجموعات فرعية، وهذا الترتيب يعتمد أساسا على مدى العلاقة بين مجموعة من العناصر حتى تشكل في مجموعها وحدة واحدة مترابطة، وبالتأكيد فإن طول

التشريع الثانوي هو العامل الأساس في مدى الحاجة إلى تصنيف عناصر التشريع في مجموعات فرعية، أما المعيار الثاني فهو يعتمد على إيجاد رابط بين جميع العناصر التي تشكل المجموعات الفرعية بحيث يخدم هذا الرابط في تسلسل منطقي سليم لأحكام التشريع من أول عنصر فيه إلى آخر عنصر ضمن المجموعات الفرعية .

ولعملية التصنيف هذه أهمية كبيرة في توضيح وفهم موضوع التشريع الثانوي إذا تم بطريقة منهجية صحيحة ومتسلسلة، وهي مسألة تقديرية تعتمد على المنطق المبني خبرة الصائغ (النظرية أو العملية)، فبقدر ما يستطيع الصائغ أن يجد رابطا معينا لمجموعة من العناصر بقدر ما ينجح في عملية ترتيب هذه العناصر في مجموعات منسجمة ووفقا لتسلسل منطقي سليم.

في المثال السابق يمكن تصنيف العناصر في المجموعة الثانية (مجموعة الأحكام الجوهرية) في أربع مجموعات فرعية كما يلي:

المجموعة الأولى (المخاطر الفيزيائية)

*سوء التهوية والوطأة الحرارية والبرودة

*الإضاءة

*الإشعاعات المؤينة والضارة

*الكهرباء الديناميكية والستاتيكية

المجموعة الثانية (المخاطر الميكانيكية)

*الآلات والمعدات الميكانيكية

*أدوات الرفع والجر

المجموعة الثالثة (المخاطر البيولوجية)

*التطعيم

*عزل الحيوانات المصابة أو التخلص منها

*التعامل مع المرضى

المجموعة الرابعة (المخاطر الكيماوية)

*استعمال المواد الكيماوية ونقلها

*تخزين المواد الكيماوية

*التخلص من المواد الكيماوية ومعالجة نفاياتها

الفصل الثالث

البنية العامة للتشريع الثانوي

كما هو الحال بالنسبة لجميع أنواع التشريعات تتكون وحدات البنية العامة للتشريع الثانوي من وحدات أساسية لكل منها موقع معين فيه وهي – حسب ترتيبها– بداية التشريع الثانوي، ومقدمته، ومتنه، وخاتمته، ويمكن إضافة وحدة خامسة إلى التشريع الثانوي وهي وحدة الملاحق.

وما يميز وحدات البنية العامة للتشريع الثانوي هو ضرورة انسجامها مع التشريع الأصلي شكليا، وذلك باستخدام التعبيرات والاصطلاحات التي استخدمها التشريع الأصلي، وموضوعيا بحيث تعكس السياسة التي أرادها المشرع، من خلال تفصيل أحكام القانون وبيان إجراءات تطبيقها، دون الخروج عنها أو التعارض معها، وتفصيل ذلك كما يأتي:

أولا: وحدة بداية التشريع الثانوي

وتتكون هذه الوحدة من عنصرين : عنوان التشريع وديباجته، وكلا العنصرين لا بد أن ينسجم مع التشريع الأصلي، وفيما يلي توضيح لصياغة هذه العناصر:

١- العنوان

كما هو الحال بالنسبة للتشريعات العادية فإن كل تشريع ثانوي يجب أن يحمل عنواناً يميزه عن بقية التشريعات، ويجب أن يعكس عنوان التشريع الثانوي محتواه، وأن لا يحتوي موضوعات تخرج عن إطار عنوانه.

أ- كيفية صياغة عنوان التشريع الثانوي

يتضمن عنوان التشريع الثانوي عدة عناصر، وهي:

- لفظ يدل على نوعه.
- موضوعه.
- رقمه.
- السنة التي صدر بها.
- عنوان التشريع الأصلي الذي تم الاستناد إليه.

- اللفظ الدال على نوع التشريع الثانوي:

تصدر التشريعات الثانوية بتسميات مختلفة حسب جهة إصدارها (راجع الفصل الأول: أنواع التشريعات الثانوية وهرميتها)، فالتشريع الصادر عن مجلس الوزراء يطلق عليه لفظ "لائحة" أو "نظام"، أما التشريع الصادر

عن الوزير فيسمى "قرار وزير" والتشريع الصادر عن جهة أدنى من الوزير يسمى "تعليمات"، ويتم استنباط اللفظ الدال على نوع التشريع الثانوي من نص التفويض الخاص أو العام الوارد في القانون الأصلي.

- موضوع التشريع الثانوي:

تبرز أهمية تحديد موضوع التشريع الثانوي في العنوان لسببين أساسيين، الأول، تحديد مضمون التشريع الثانوي، فالموضوع المحدد في العنوان يعكس هذا المضمون ولا يجوز أن يحتوي التشريع على موضوعات تخرج عنه، والثاني، تسهيل الرجوع إلى التشريع الثانوي والإشارة إليه من قبل مستخدميه.

مثال يجدر تجنبه قرار وزير العدل رقم (١) لسنة ١٩٩٨م، فهذا العنوان لا يحتوي على موضوع للتشريع الثانوي

ويستنبط موضوع التشريع الثانوي من نص التفويض الخاص الذي يعطي الصلاحية بإصداره والوارد بالتشريع الأصلي، أو من نص التفويض العام والمادة أو المواد التي

يهدف التشريع الثانوي إلى تنفيذها، وفيما يلي توضيح لكلا الحالتين:

* نص التفويض الخاص: في هذه الحالة على الصائغ الالتزام بالعنوان الوارد في نص التفويض.

مثال

نصت المادة ١٥ من قانون العمل رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠، "يصدر الوزير نظاما بشروط منح تراخيص عمل للعمال غير الفلسطينيين"

فهنا يكون موضوع التشريع الثانوي شروط منح تراخيص عمل للعمال غير الفلسطينيين، وهذه التسمية كما نلاحظ تم استنباطها من مادة التفويض الخاص الواردة في القانون الأصلي.

* نص التفويض العام: في حالة الاستناد إلى نص التفويض العام يتم استنباط موضوع التشريع الثانوي من المادة أو المواد التي يهدف التشريع الثانوي إلى تنفيذها في القانون الأصلي.

مثال

نصت المادة ١٣٩ من قانون العمل على : "لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

نصت المادة ١٠٣ من نفس القانون : "على المنشأة توفير وسائل راحة خاصة بالعاملات".

في هذه الحالة يكون موضوع التشريع الثانوي هو وسائل الراحة الخاصة بالعاملات

– رقم التشريع الثانوي :

إن ترقيم التشريعات الثانوية لا يختلف عن التشريعات العادية، فيجب أن يحمل التشريع الثانوي رقما متسلسلا استنادا لترتيب إصداره، حيث يتم الترقيم بشكل متسلسل في السنة التي تصدر بها التشريعات، وقواعد ترقيم التشريعات الثانوية هي كما يلي:

- **إذا كانت الجهة المصدرة للتشريعات الثانوية واحدة فإنها تتبع ترقيماً تسلسلياً استناداً لترتيب إصدارها خلال السنة.**

- إذا تعددت هذه الجهات فإن كلاً منها يرقم هذه التشريعات ترقيماً تسلسلياً استناداً لترتيب إصدارها عنها .

مثال:
نظام ضريبة المعارف رقم ١ و ٢ و ٣ والصادرة جميعها لسنة ١٩٥٦ من قبل نفس الجهة وهي الملك بناءً على ما قرره مجلس الوزراء.
نظام المعارف رقم ١ لسنة ١٩٤٩ ونظام الغرف التجارية رقم ١ لسنة ١٩٤٩. وقد حمل كلا التشريعين نفس الرقم -بالرغم من صدورهما في نفس السنة- وذلك لصدورهما عن جهتين مختلفتين.

- السنة التي صدر بها .

تضاف السنة الميلادية التي صدر بها التشريع الثانوي لعنوانه

- عنوان التشريع الأصلي الذي تم الاستناد إليه.

ويتم ذلك بإضافة عبارة " لقانون ... رقم ( ) لسنة ... " إلى عنوان التشريع الثانوي.

ب- شكل عنوان التشريع الثانوي :

إن عناصر العنوان للتشريع الثانوي في حال اكتمالها ترتب على هذا النحو:

مثال

نصت المادة (٩٠) من قانون العمل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

بناءً على اقتراح الوزير بالتنسيق من جهات الاختصاص يصدر مجلس الوزراء الأنظمة الخاصة بالصحة والسلامة المهنية وبيئة العمل متضمنة بصفة خاصة ما يلي: ١- وسائل الحماية الشخصية والوقاية للعاملين من أخطار العمل وأمراض المهنة.

ففي حالة صدور تشريع ثانوي تنفيذاً لهذه المادة يكون عنوانه كما يلي

نظام وسائل الحماية الشخصية والوقاية للعاملين من أخطار العمل وأمراض المهنة رقم () لسنة...

لقانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠

٢- الديباجة

تكمن أهمية الديباجة في أنها تعطي التشريع هوية رسمية تثبت أنه ولد بطريقة مشروعة، وتتعاظم أهمية الديباجة في التشريع الثانوي نظرا لكون جهة إصدار هذا التشريع هي السلطة التنفيذية، وبما أن صلاحية التشريع منحت لهذه الجهة استثناء فيلزم التأكد من شرعية ما يصدر عنها من قواعد، ومدى موافقته لما يصدر استنادا له، وهل الجهة التي أصدرته تملك حق إصداره، وديباجة التشريع –كما نعلم– تعطي مؤشرا أوليا على مدى شرعية التشريع قبل الدخول في مضمونه.

أ– عناصر الديباجة

تتكون الديباجة من ثلاثة عناصر وهي: جهة الإصدار، وسند الإصدار، وعبارة الإصدار، ولصياغة هذه العناصر قواعد يجب مراعاتها كما يلي:

– جهة الإصدار

تصدر التشريعات الثانوية عن السلطة التنفيذية، ووفقا للهرمية المقترحة فيما يتعلق بأنواع

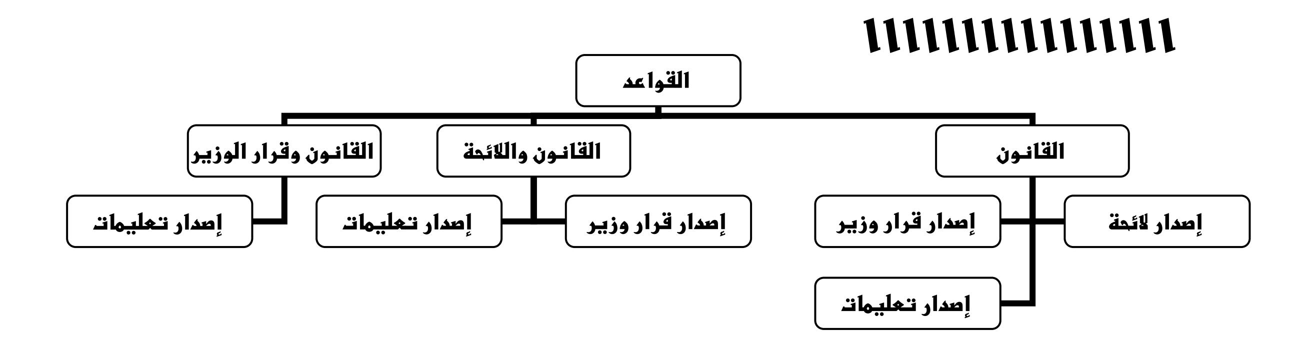
التشريعات الثانوية وهرميتها (راجع الفصل الأول: أنواع التشريعات الثانوية وهرميتها) فإن مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص في إصدار التشريعات الثانوية التي هي بمستوى اللوائح أو الأنظمة، أما صاحب الاختصاص في إصدار التشريعات الثانوية التي هي أدنى مرتبة من النظام أو اللائحة، فهو الوزير في حالة كان التشريع الثانوي بمستوى قرار، والرئيس الإداري الأدنى مرتبة من الوزير هو صاحب الاختصاص في إصدار التعليمات.

– سند الإصدار

يختلف سند إصدار التشريع الثانوي باختلاف نوعه وبالتالي هرميته، فالنظام أو اللائحة التي تعتبر أسمى أنواع التشريعات الثانوية تستند في إصدارها إلى القانون، في حين أن القرار يستند في صدوره إلى القانون أو القانون واللائحة التنفيذية، أما التعليمات فإما أن يكون سندها القانون أو القانون واللائحة أو القانون وقرار الوزير.

يبين الشكل التالي السند في إصدار كل نوع من أنواع التشريعات الثانوية المقترحة

١١١١١١١١١١١١١١١١



نلاحظ من خلال الشكل السابق أن جميع أنواع التشريعات الثانوية تشترك في كونها تستمد شرعيتها في استنادها إلى القواعد الدستورية، وكذلك إلى التفويض في الموضوع الصادر عن السلطة التشريعية في القوانين العادية، فحتى يكون للسلطة التنفيذية أي اختصاص تشريعي لا بد من وجود تفويض لها من قبل السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع وبموجب سند دستوري.

أما العبارة التي تبين سند الإصدار فإنها ترد بالصورة التالية:

١- إذا كان التشريع الثانوي بمستوى نظام

"استنادا إلى المادة () من قانون... رقم () لسنة... ،"

٢- إذا كان التشريع الثانوي بمستوى قرار وزير

"استنادا إلى المادة () من قانون/نظام... رقم () لسنة... ،"

٣- إذا كان التشريع الثانوي بمستوى تعليمات

"استنادا إلى المادة () من قانون/نظام/قرار وزير... رقم () لسنة... ،"

- عبارة الإصدار

وهي عبارة "أصدر ما يلي" وتوضع هذه العبارة في نهاية الديباجة وتبين أمر صاحب الصلاحية بإصدار التشريع الثانوي.

ب- شكل الديباجة :

توضع العبارات المبينة لعناصر الديباجة كل في سطر مستقل عن الآخر، وترتب الأسطر على التوالي وتوضع على الجهة اليمنى من الصفحة، مع مراعاة ما يلي :

- كتابة العبارة التي تشير إلى صاحب الصلاحية في الإصدار تليها عبارة سند الإصدار.

- وضع فاصلة عند نهاية كل من العبارتين اللتين تشيران إلى جهة الإصدار وسند الإصدار.
- كتابة عبارة الإصدار ووضع نقطتين رأسيتين في نهاية هذه العبارة.

وبناءً على ذلك يكون شكل الديباجة كما يلي:

مثال
نظام ... رقم (...) لسنة ....
لقانون... رقم (...) لسنة ...
مجلس الوزراء
استنادا إلى المادة (...) من قانون... رقم (...) لسنة... ،
أصدر ما يلي:

ثانيا: وحدة مقدمة التشريع الثانوي

تتكون هذه الوحدة من مواد التعاريف ونطاق التطبيق والأحكام العامة، ومن هذه الوحدة يبدأ ترقيم أحكام التشريع بحيث يطلق على كل حكم "مادة" وصولاً إلى آخر حكم في وحدة خاتمة التشريع. وتفصيل صياغة هذه العناصر كما يلي:

١- مادة التعاريف

غالبا ما تكون التعاريف في المادة الأولى في التشريع الثانوي، إن وجدت، وإدراجها يعود لمدى ضرورتها.

أ- أهمية مادة التعاريف

تعين مادة التعاريف الصائغ في مهمته، كما أنها تخدم مستعملي التشريع في فهمه، ومن هنا تأتي أهمية وجود قانون تفسيري يخفف من اللجوء إلى التعاريف أو حصرها على الأقل، وبالمجمل فإن التعاريف تعين في تحقيق ما يلي:

١) تفادي التكرار ومن ثم تقليل عدد الكلمات المستخدمة في التشريع أو القاعدة القانونية.

٢) تفادي احتمال تفسير الكلمة بمعان متعارضة وذلك عن طريق تعريف الكلمة مرة واحدة.

٣) توخي الدقة عن طريق عدم ترك مسؤولية تعريف الكلمة أو العبارة للمستخدم.

٤) السماح للصائغ بالسيطرة على ما تعنيه الكلمة وعدم ترك هذه المهمة للقاموس الذي قد يفسر الكلمة أو العبارة بغير المعنى المراد منها.

ب- ضوابط استخدام مادة التعاريف في التشريع الثانوي

أما ضوابط استخدام مادة التعاريف في التشريع الثانوي فإنه يمكن إجمالها بما يلي:

١- عدم تكرار استخدام تعاريف وردت في التشريع الأصلي إذا تم استخدامها لذات المفهوم الذي استخدمت له في التشريع الأصلي.

٢- وجود حاجة لإدراج اصطلاح في التشريع ثانوي بمعنى مختلف عما هو وارد في التشريع الأصلي.

٣- وجود حاجة إلى إدراج اصطلاح في التشريع الثانوي ولا يوجد له تعريف في التشريع الأصلي، ويخدم غرض فهم التشريع، كأن يكون هناك خروج عن المعنى العادي للكلمة المعرّفة، أو لتجنب التكرار غير الضروري، أو لتوضيح استخدام كلمة غير مألوفة أو جديدة.

٤- يكون إدراج المصطلحات المعرفة -ما أمكن- بشكل تسلسلي حسب تسلسل ورود ذكرها في التشريع الثانوي.

مثال:

تعريف المجلس في قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية: مجلس الهيئة المحلية ويشمل مجلس البلدية أو المجلس المحلي أو المجلس القروي أو اللجنة الإدارية أو لجنة التطوير أو أي مجلس آخر يشكل وفقاً لأحكام هذا القانون ويتألف من الرئيس والأعضاء المنتخبين.

وقد ورد تعريف المجلس في المادة الثانية من نظام الشوارع والطرق والأرصفة وصيانتها لسنة ٢٠٠٠ والصادر استناداً للقانون المذكور بأنه : مجلس بلدية جباليا النزلة أو اللجنة المحلية للتنظيم والبناء بالبلدية .

ج- أسلوب صياغة مادة التعاريف

تصاغ مادة التعاريف بالصورة التالية "يكون للكلمات والعبارت الواردة في هذا (....) المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك ".

٣- مادة النطاق

كما هو الحال في التشريعات العادية فإن أحكام التشريع الثانوي تخاطب فئة معينة من الأشخاص وتطبق في نطاق جغرافي معين، والهدف من إدراج مادة النطاق

في التشريع هو تحديد انطباقه على أشخاص أو أماكن معينة.

ومادة النطاق في التشريع الثانوي يجب أن لا تخالف التشريع الأصلي، فإذا حدد التشريع الأصلي صراحة أو ضمنا نطاقا لتطبيق أحكامه وما يصدر من تشريعات ثانوية تنفيذاً لها فيجب على الصائغ الإلتزام بذلك. أما إذا كان هناك تفويض من قبل المشرع الأصلي في تحديد نطاق التطبيق فإن الصائغ يحدد هذا النطاق في حدود ذلك التفويض.

وقد تأتي مادة النطاق بصيغتين: إما إيجابية تحدد انطباق التشريع على جهة أو فئة معينة. وقد تأتي بصيغة سلبية تستبعد فئة أو جهة معينة من نطاق تطبيق التشريع.

مثال

-نصت المادة (٨٠) من قانون العمل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ على: "بنظام يصدر عن مجلس الوزراء وبناءً على اقتراح من الوزير بالتنسيق مع الجهات المعنية يجوز استثناء

عمال الزراعة وبعض المهن الخاصة من كل أو بعض أحكام هذا الباب."
واستنادا لهذا النص فإن النظام الذي سيصدر عن مجلس الوزراء يجب تحديد نطاقه وذلك بتحديد الفئات (المهن) التي يشملها النظام.
-نصت المادة (٥) من نظام بلدية جباليا النزلة بشأن فتح وإغلاق المحلات التجارية لسنة ٢٠٠٠م:
"لا يسري هذا النظام على المحلات التالية:- ١- محطات الوقود ٢- دور اللهو السينما ٣- مكاتب التكاسي (الداخلي والخارجي) ٤- عيادات الأطباء والصيدليات ٥- المخابز ٦- المقاهي والمقاصف والمطاعم ٧- الفنادق والبنسيونات ٨- مصانع الثلج ٩- بائعي الحليب ."...

٣- الأحكام العامة

في حالة استنبط الصائغ حكما أو أحكاما تنظم مسائل تشمل جميع مواد التشريع اللاحقة فإنه يدرج هذا الحكم أو الأحكام في مادة/مواد تلي مادة النطاق وقبل الدخول في تفاصيل التشريع.

مثال
نصت المادة (٧٦) من نظام الغرف التجارية رقم (٥٨) لسنة ١٩٦١ على: "يعتبر وزير الاقتصاد الوطني المرجع لغرف التجارة في جميع الأمور."
فهذا الحكم يعتبر عاما بالنسبة لجميع نصوص النظام فكل مادة من مواد النظام تقرأ جنبا إلى جنب مع هذا الحكم.

ثالثا: وحدة متن التشريع الثانوي

١- مكونات الوحدة

تحتوي هذه الوحدة على مجموعة الأحكام الجوهرية التي تم فرزها لدى تصميم الخطة العامة للتشريع الثانوي (راجع الفصل الثاني: آلية وضع التشريع الاثنوي).
ولا يختلف متن التشريع الثانوي عن متن التشريع العادي في أنه يعبر عن غرض التشريع بصورة مواد قانونية منظمة بشكل متتابع ومنطقي، وترقم المواد حتى يتسنى التعامل معها والإشارة إليها، وما يميز متن

التشريع الثانوي أن أحكامه تكون في الغالب إجرائية أكثر منها موضوعية، فهي تبين كيفية الوصول إلى الحق، وكيفية ممارسته، ولا تقرر الحقوق أو الالتزامات، والسبب في ذلك أن الغاية الأساسية من التشريع الثانوي –كما نعلم– هو تنفيذ النصوص القانونية التي وضعتها السلطة التشريعية.

٣– أهم قواعد صياغة مواد متن التشريع الثانوي

إن صياغة المواد التي يتضمنها متن التشريع الثانوي تخضع لبعض القواعد في صياغتها والتي من أهمها:

- يجب أن يكون النص واضح الدلالة، فلا يحتاج لفهمه أن يستكمل من خارج عبارته مما يضطر مستعملي التشريع إلى التفسير لإزالة الغموض.
- يجب أن يقدم النص المعنى بأقل الألفاظ لأن الإطالة تفتح باب التفسيرات المتعارضة.
- ألا يتعارض أي نص فيه مع نص آخر، سواءً في متن التشريع الثانوي ذاته، أو في التشريع الأصلي، أو في تشريع آخر.

- **أن تنسجم الاصطلاحات والتعابير المستخدمة في متن التشريع الثانوي مع تلك المستخدمة في التشريع الأصلي.**
- **احترام الصائغ لمصطلحاته التشريعية من خلال توحيد المصطلحات التي تفيد المعنى نفسه، في التشريع الثانوي.**
- **العرض المحكم، ويكون بالترتيب السليم والمنطقي لأحكام التشريع الثانوي، والإحالة الصحيحة فيما بينها.**

٣- أهم معايير ترتيب الأحكام في متن التشريع الثانوي

ترتب الأحكام في متن التشريع الثانوي بطريقة منطقية متسلسلة من أجل توصيلها إلى مستخدمي التشريع بطريقة سهلة ومريحة تعينهم على فهمه وحسن استخدامه، ومن أهم معايير ترتيب الأحكام:

- الأحكام العامة قبل الأحكام الأقل أهمية

- الأحكام الأكثر عمومية قبل الأحكام الأكثر خصوصية.

- الأحكام الموضوعية قبل الأحكام الإجرائية.

- الأحكام الدائمة قبل الأحكام المؤقتة.
- الأحكام التي تتعلق بإجراءات ذات ترتيب زمني توضع بطريقة متسلسلة وفقا لترتيب وقوعها الزمني.

ويعتمد على مدى تعدد الأحكام التي يجب أن يحتويها التشريع الثانوي تقسيمه إلى مواد وفصول وأبواب، فإذا كان لا بد من تقسيم التشريع الثانوي إلى مثل هذه التقسيمات، فيجب على الصائغ أن يحدد مدى التقسيم المعقول والمناسب لحجم التشريع، بحيث تضم المواد التي تتناول موضوعا واحدا في فصل واحد، وتجمع الفصول التي يوجد بينها قاسم مشترك في باب واحد كما يأتي:

- تشكل المواد وحدة البناء الأساسية للتشريع الثانوي محل الصياغة، ويجب ألا تحتوي المادة على أكثر من حكم واحد، أي، قاعدة واحدة، ويبدأ ترقيم المواد من أول حكم يرد في وحدة مقدمة التشريع وانتهاء بآخر مادة في وحدة خاتمته.
- كل مجموعة من المواد تربطها علاقة معينة تجمع في فصل، وترقم الفصول بالتتابع في التشريع الثانوي بأكمله، ويتم التعبير عن أرقام الفصول كتابة، الفصل الأول، الثاني ...، ويجب أن نركز هنا أنه في كثير من التشريعات الثانوية لا يوجد مستوى أعلى من الفصول، بل

إنه في التشريعات الثانوية البسيطة جداً، لا يوجد مستوى أعلى من المواد، ولهذا فإن اللجوء إلى التقسيم في فصول يجب أن يكون له ما يبرره.

- إذا وجدت هناك مجموعة من الفصول تربط علاقة معينة فإنها تجمع في باب، ويتم ترقيم الأبواب بالتتابع عن طريق التعبير عن أرقام الأبواب كتابة، الباب الأول، الثاني ...، وتمثل الأبواب أكبر جزء في التشريع الثانوي، وبالرغم من ندرة هذا التقسيم في التشريعات الثانوية إلا أن اللجوء إليه يكون ضروريا في التشريعات الثانوية الطويلة جدا.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ترتيب الأحكام ضمن هذه الأقسام لا يعني التعامل مع كل قسم بشكل مستقل بل إن التشريع الثانوي رغم ذلك يقرأ ككل متكامل.

ويتبع التنظيم الشكلي لمواد وفصول وأبواب التشريع الثانوي شكلا مشابها لما هو الحال عليه بالنسبة للتشريعات العادية:

الباب الأول

الفصل الأول
المادة (١)
المادة (٢)
الفقرة ١ (ويعبر عنها بـ١-)
البند ١ (ويعبر عنه بـأ-)
البند ٢ (ويعبر عنه بـب-)
الفقرة ٢ (ويعبر عنها بـ٢-)
المادة (٣)
الفصل الثاني
المادة (٤)
المادة (٥)
الباب الثاني
الفصل الثالث
المادة (٦)
المادة (٧)

رابعا: وحدة خاتمة التشريع الثانوي

تحتوي هذه الوحدة الأحكام المتعلقة بالإلغاء والأحكام الحافظة والانتقالية والحكم المتعلق بنفاذ التشريع،

وأخيرا تاريخ الإصدار ومكانه ثم التوقيع، وما يجب مراعاته خلال صياغة مواد هذه الوحدة، ضرورة مراعاة التتابع المنطقي لترتيب الأحكام، ويكون ذلك بأن تبدأ هذه الوحدة بأحكام الإلغاء قبل الأحكام الحافظة أو الانتقالية، وسبب ذلك، أن الإلغاء هو بمثابة الحكم العام والمادة الحافظة أو الانتقالية هي بمثابة الحكم الخاص، والخاص يقيد العام بطبيعته.

١- مادة الإلغاء

تحتوي مادة الإلغاء الحكم الذي ينهي العمل بتشريع سابق سواء كان ذلك بإحلال تشريع آخر محله أو إبطاله دون إحلال تشريع جديد، وأهمية هذا الحكم تكمن في إزالة أي لبس أو تعقيد يمكن أن يطرأ بسبب تداخل التشريعات، وكذلك فإن عدم الدقة في صياغة مادة الإلغاء يمكن أن توقع في تعدد التفسيرات، مما يقتضي التعامل مع هذا الحكم بصورة دقيقة ومتفحصة.

ونظراً لتدرج التشريعات في القوة، فلا تلغى القاعدة القانونية إلا بقاعدة قانونية من درجتها أو من درجة أعلى منها، فإن حكم الإلغاء في التشريع الثانوي يجب أن

يراعي هذا التدرج، فلا يلغى به إلا حكما من ذات الدرجة أو من درجة أدنى.

وتتعدد الصور التي يمكن أن تصاغ فيها مادة الإلغاء في التشريعات الثانوية، وسنعرض لأهم هذه الصور ومزاياها وعيوبها:

– النص على إلغاء تشريع معين أو أكثر نصا صريحا.

وهذه الصورة لنص الإلغاء هي الأفضل، حيث أن على صائغ التشريع أن يكون على دراية بكافة التشريعات السارية في الموضوع ليقوم بإلغائها صراحة، وهذا الحكم يحمل في طياته إلغاء كافة التعديلات التي طرأت على التشريع الملغي، حيث أن الإشارة إلى التشريع الملغي تفيد الإشارة كذلك إلى ما طرأ عليه من تعديلات.

مثال يجدر اتباعه نصت المادة ٨ من نظام رسوم الاستيراد رقم (١٨) لسنة ١٩٦٦: "يلغى النظام رقم (٣) نظام رسوم الاستيراد لسنة ١٩٥٦، وأية تعديلات طرأت عليه".

- النص على إلغاء تشريع معين أو أكثر نصا صريحا، مع مراعاة ما تم من إجراءات بموجب التشريع/ات، حيث يقرر التشريع الجديد صحتها واستمراريتها إلى أن تنتهي أو تلغى أو تعدل أو تستبدل.

وهذا النص بالرغم من كونه يلغي التشريعات السابقة في الموضوع صراحة، ويتنبه إلى المراكز القانونية التي نشأت عنها، إلا أنه تضمن إضافة إلى حكم الإلغاء أحكاما حافظة، والأفضل أن يقتص النص على إلغاء التشريعات السابقة (الحكم العام) ويلي ذلك النص عل الأحكام الحافظة في مادة لاحقة (الحكم الخاص).

مثال يجدر تجنبه ما جاء بنص المادة (٩٠) من نظام العلامات التجارية لسنة ١٩٤٠ "يلغى نظام العلامات التجارية والنظام ...، دون إجحاف بالأعمال التي جرت بمقتضى تلك الأنظمة أو بأي طلب أو شيء آخر لا يزال معلقاً في تاريخ بدء العمل بهذا النظام.

– النص على إلغاء كل ما يتعارض مع أحكام التشريع الثانوي، وهذا النص يحمل بمفهوم المخالفة استمرار سريان كل ما لا يتعارض مع أحكامه.

ويتم إدراج هذا النوع من الإلغاء في التشريع الثانوي في الحالات التي يصعب فيها معرفة كامل جوانب علاقة التشريع الثانوي محل الصياغة بالتشريعات القائمة، وهذه العبارة (يلغى كل ما يتعارض مع هذا النظام أو القرار أو ...) تحل نظرياً مشكلة التضارب لكنها في الواقع توقع في إشكاليتين: الأولى، الالتباس والغموض في مدى سريان أحكام سابقة، والثانية، عدم مراعاة الهرمية، فهذا النص يفيد بإلغاء أي نص يتعارض مع نصوص التشريع الثانوي بغض النظر عن مستواها. ولهذا فإن على الصائغ تجنب اللجوء إلى مثل هذا النوع من الإلغاء.

مثال يجدر تجنبه نصت المادة (٥٤) من قرار وزير الإسكان رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تمليك الطبقات والشقق والمحلات: "يلغى كل ما يتعارض مع هذا القرار"

٣- الأحكام الحافظة والانتقالية

تتمثل أهمية الأحكام الحافظة الانتقالية في أنهما تعالجان أوضاعا قائمة بموجب تشريعات سابقة، ويكمن الفرق بينهما في أنه بينما تسعي الأحكام الحافظة لتثبيت الأوضاع القائمة وعدم إحداث أي تغيير عليها، تسعى الأحكام الانتقالية لإحداث التغيير بشكل سلس لتفادي سلبيات التغيير المفاجئ.

وكلا النوعين من الأحكام يجب أن لا تتعارض مع التشريع الأصلي، فإذا كان هناك نص في التشريع الأصلي يعالج أحكاما حافظة أو انتقالية بالنسبة لجميع أحكامه أو ما يتعلق منها بالتشريعات الثانوية فإن على صائغ التشريع الثانوي الالتزام بهذه الأحكام وعدم تضمين التشريع الثانوي ما يخالفها، أما في حالة عدم معالجة هذه الأوضاع في التشريع العادي وكان التفويض الممنوح للسلطة التنفيذية يسمح بمعالجة هذه الأوضاع فيجب على الصائغ التعرض لها في التشريع الثانوي.

أ- الأحكام الحافظة

يقصد بالأحكام الحافظة في التشريعات الثانوية تلك التي تقضي باستمرار العمل بأحكام معينة في

تشريعات ثانوية سابقة ستتأثر بدخول التشريع الجديد حيز النفاذ. وتتمثل أهمية هذه الأحكام في أنها تمنع من التفسير في مدى سريان الأحكام السابقة في نفس الموضوع، لأن عدم النص الصريح على إلغائها في التشريع الجديد وعدم النص الصريح على تثبيتها قد يؤدي إلى اعتبارها ملغاة ضمنا، ولمنع الوقوع في الالتباس في التفسير، يدرج نص صريح يفيد باستمرار العمل بتشريعات ثانوية أو رخص أو تعيينات أو حقوق وواجبات أو نماذج قائمة إما بشكل دائم أو لحين تعديله.

مثال

نصت المادة (٥٨) من نظام موظفي مؤسسة الإقراض الزراعي رقم (٣) لسنة ١٩٦٣ على "يستحق موظفو الدرجة الرابعة والخامسة والسادسة إجازة سنوية مدتها (٢١) يوماً عن كل سنة، بيد أن الموظفين الذين يستحقون، في تاريخ نفاذ هذا النظام، لإجازة سنوية مدتها (٣٠) يوماً، يستمرون في أخذ هذه الإجازة."

ب – الأحكام الانتقالية

يقصد بالأحكام الانتقالية في التشريعات الثانوية تلك التي تمهد للانتقال من تطبيق تشريع ثانوي سابق إلى تطبيق التشريع الثانوي محل الصياغة الذي يعدل التشريع السابق أو يلغيه. وتتمثل أهمية الأحكام الانتقالية في أنها تعطي فرصة لمستعملي التشريع الجديد لمعرفة متطلباته بالنسبة لهم خلال فترة كافية قبل نفاذه عليهم،

مثال

قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن تنظيم أعمال الصرافة حيث نصت المادة (٣١) منه: "على الصرافين العاملين وقت صدور هذا القرار توفيق أوضاعهم طبقاً لأحكام هذا القرار خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية."

٣– مادة تفويض الصلاحيات التشريعية

العبرة الأساسية بمدى جواز تضمين التشريعات الثانوي مادة الصلاحيات التشريعية أن يكون هناك تفويض من قبل الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع، وهي الجهة التي تمثل الشعب، فحتى يكون

للسلطة التنفيذية صلاحية التفويض بإصدار تشريعات ثانوية أدنى مرتبة من التشريع الثانوي محل الصياغة فإنه يلزم توافر شرطين:

– وجود صلاحية تشريعية دستورية للجهة التي سيتم تفويضها بالتشريع.

- وجود نص في القانون الأصلي يجيز التفويض ويحدد المسائل التي يلزم تنظيمها من قبل الجهة التي سيتم تفويضها.

مثال

لإعطاء صلاحية إصدار تشريعات ثانوية لوزير من قبل مجلس الوزراء، فإنه يلزم أن يكون للوزير صلاحية إصدار تشريعات ثانوية بموجب القواعد الدستورية، وأن يجيز القانون الذي يفوض مجلس الوزراء بإصدار تشريعات ثانوية للمجلس أن يفوض الوزير بإصدار تشريعات ثانوية، وأن يحدد القانون كذلك المسائل التي يجوز التفويض فيها.

"يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ....، ويجوز لمجلس الوزراء أن يفوض وزير... بإصدار قرارات بخصوص... ".

٤- مادة التكليف بتنفيذ التشريع

يقصد بمادة التكليف بتنفيذ التشريع تلك العبارة التي تأتي في آخر التشريع وتنص عادة على ما يلي "على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا التشريع". وهذه المادة اختيارية في القوانين، ويتم تضمينها فيها عادة عندما يتعلق تنفيذها بأكثر من جهة، إلا أن التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية يكون واجب تنفيذها ملقى على عاتقها هي وبالتالي فلا مجال للقول بضرورة تضمين التشريعات الثانوية مثل هذه المادة، إضافة إلى أن إصدار التشريعات الثانوية في ذاته هو من أوجه الاستجابة لنص التكليف بتنفيذ القانون. وعلى الرغم من عدم جواز إيراد مادة التكليف بتنفيذ التشريع الثانوي فيه، إلا أننا أدرجناها في وحدة خاتمة التشريع الثانوي نظرا لوجود الكثير من التشريعات الصادرة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية وتحتوي هذه المادة.

مثال يجدر تجنبه

نصت مادة (١١) من النظام بشأن تنظيم وترخيص محطات الوقود بقطاع غزة لسنة ١٩٩٦: "على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا النظام ويعمل به منذ تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية".

٥- مادة نشر التشريع الثانوي ونفاذه

تكمن أهمية هذه المادة في كونها تحدد النطاق الزماني لسريان التشريع الثانوي، فلا يمكن أن يدخل التشريع الثانوي حيز النفاذ من دون نشره في الجريدة الرسمية، ولهذا فإنه يجب أن تصاغ هذه المادة في صورة الجمع بين الأمر بنشر التشريع، وتحديد التاريخ الذي سيبدأ فيه العمل به. ويعتبر إدراج هذه المادة في التشريع أمرا إلزاميا لأن النشر هو المعيار لنفاذ الأحكام التي يتضمنها التشريع الثانوي على المخاطبين بأحكامه، كما أن تعيين موعد النفاذ يحدد النطاق الزماني لتطبيق التشريع.

وبخلاف الأمر بالنسبة للقوانين التي تسري بعد شهر من نشرها في الجريدة الرسمية -ما لم يحدد القانون ذاته

موعدا آخرا لنفاذه – فإن التشريعات الثانوية تسري من تاريخ نشرها، ما لم يحدد القانون الأصلي موعدا آخرا لنفاذها.

وتصاغ مادة نفاذ التشريع الثانوي بالصورة التالية: "ينشر هذا النظام في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره".

أمثلة يجدر تجنبها
* يعمل بهذا النظام اعتباراً من تاريخه، وينشر في الجريدة الرسمية.
* على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا النظام، ويعمل به من تاريخ إصداره.
* على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ هذا القرار ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

٦- مكان الإصدار وتاريخه

يجب أن يدرج في نهاية التشريع الثانوي مكان وتاريخ إصداره، وهما المكان والزمان الحقيقيين اللذان تم التوقيع على التشريع الثانوي فيهما.

٧- توقيع مصدر التشريع الثانوي

يجب تضمين التشريع الثانوي -أيا كان نوعه- توقيع الجهة المصدرة لهذا التشريع، وتكون صفة مصدر التشريع الثانوي واردة في ديباجته.

خامسا: وحدة الملاحق

يقصد بالملاحق ما يرفق مع التشريع من جداول ونماذج توضح ما ورد فيه، وإدراجها اختياري ويهدف إلى تنسيق شكل التشريع، لكن إذا أدرجت فتعتبر جزءا من البنية العامة للتشريع، وتوازي محتوياتها من حيث الأهمية محتويات مواد التشريع، وتوضع في صفحات تلي في موقعها مكان وتاريخ الإصدار، وأبرز استعمالات الملاحق هي الجداول والنماذج.

أما ضوابط استعمال الملاحق فإنه يمكن إيجازها بما يلي:

١- يوضع الحكم في مادة التشريع ومن خلالها تتم الإشارة إلى الملحق الذي يوضح هذا الحكم.

٢- قبل عنوان الملحق يذكر رقم المادة ذات العلاقة به

٣- تحمل الملاحق أرقاما تسلسلية في حالة تعددها في التشريع .

الفصل الرابع
تطبيقات عملية

(مراحل العمل على إعداد أنظمة السلامة والصحة المهنية لقانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠)

يشغل موضوع السلامة والصحة المهنية أهمية كبيرة في مجال علاقات وبيئة العمل، باعتبار أن صحة العامل وسلامته من أهم مرتكزات نمو وازدهار النشاط الاقتصادي، ومن هذا المنطلق درج المشرعون في معظم تشريعات العمل على إدراج باب يعالج هذا الموضوع، وتباينت التشريعات من حيث مدى التفصيل فيه من تشريعات تناولته بشيء من التفصيل إلى تشريعات اقتصرت على العموميات تاركة بعض الجزئيات تعالج في

تشريعات ثانوية متخصصة إلى تشريعات لم تتناول هذا الموضوع إلا بشيء من العمومية تاركة هذا الموضوع بمجمله وتفصيلاته يعالج بموجب تشريعات ثانوية.

والمشرع الفلسطيني في قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ اختار النهج الأخير، حيث لم يتناول هذا الموضوع بالتنظيم باستثناء النص على تفويض مجلس الوزراء إصدار تشريعات ثانوية، في المادة (٩٠) من القانون والتي نصت: "بناءً على اقتراح الوزير بالتنسيق من جهات الاختصاص يصدر مجلس الوزراء الأنظمة الخاصة بالصحة والسلامة المهنية وبيئة العمل متضمنة بصفة خاصة ما يلي: ١- وسائل الحماية الشخصية والوقاية للعاملين من أخطار العمل وأمراض المهنة. ٢- الشروط الصحية اللازمة في أماكن العمل. ٣- وسائل الإسعاف الطبي للعمال في المنشأة. ٤- الفحص الطبي الدوري للعمال."

وبالرجوع إلى ظروف وضع هذا النص يمكن التعرف على الهدف من هذا التفويض وكيف وصل إلى هذه الصورة، وهو ما سنتعرض له بعجالة سريعة:

قبل دخول قانون العمل الحالي حيز النفاذ، كان هناك تشريعان للعمل، قانون العمل (قانون مؤقت رقم ٢١) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، الذي كان مطبقا في الضفة الغربية، وقانون العمل رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته، الذي كان مطبقا في قطاع غزة.

وبموجب التشريعين السابقين كان هناك تعرض لموضوعات السلامة والصحة المهنية بصورة عامة وكان التفصيل فيها متفاوتا بين القانونين السابقين، ونهج كل من القانونين أسلوبا مختلفا عن الآخر في تطرقه للأحكام التفصيلية، إلا أنهما تشابها في الإحالة إلى تنظيم تفصيلات هذا الموضوع بموجب تشريعات ثانوية، وحصل عمليا هو عدم صدور تشريعات ثانوية تغطي هذا الموضوع بالكامل بل ظل الموضوع مهملا ولم تفعل نصوص التفويض هذه وكان لهذا الأمر بالطبع الأثر السيئ جدا في التعامل مع موضوع السلامة والصحة المهنية سواء من قبل العمال أو أصحاب العمل، وهذا ما أدى بالنتيجة إلى حصول كوارث أودت بحياة كثير من العمال أو أدت إلى إصابتهم بصورة أو بأخرى.

ونظرا لأن من أهم سمات القاعدة القانونية التطور وذلك لتكون قادرة على التعاطي مع المستجدات وما يطرحه الواقع من سلوكيات بهدف منعها أو تشجيعها، فكان لا بد من التعاطي مع موضوع السلامة والصحة المهنية بهدف التقليل من إصابات العمل بقدر الإمكان أو التقليل من خطرها في حالة وقوعها، لهذا قررت وزارة العمل تقديم مشروع قانون للعمل يوحد الأحكام المتعلقة بعلاقات وبيئة العمل في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ولا يتم تضمينه أحكاما تعالج موضوع السلامة والصحة المهنية، وكان توجه الوزارة العمل إعداد مشروع قانون منفصل للسلامة والصحة المهنية.

ولا نريد هنا الخوض في إيجابيات أو سلبيات التوجه إلى إعداد تشريع منفصل للسلامة والصحة المهنية، إلا أن ما حصل هو العدول عن هذا التوجه، واتخذ القرار بتحويل مشروع القانون المتعلق بالسلامة والصحة المهنية إلى مجموعة من الأنظمة تصدر بالاستناد إلى نص تفويض يرد في مشروع قانون العمل، وترجم هذا التوجه حرفيا في نصوص قانون العمل فلم يتعرض القانون إلى تنظيم هذا

الموضوع بأي نص موضوعي بل تمت الإحالة فيه إلى أنظمة تصدر عن مجلس الوزراء، وهذا ما أدى إلى ظهور النص المتعلق بالسلامة والصحة المهنية بهذه الصورة الواردة في قانون العمل.

بالرجوع إلى نص التفويض الوارد في قانون العمل نلاحظ ما يلي:

١- إن المشرع أطلق لفظ الأنظمة على التشريعات التي تعالج موضوع السلامة والصحة المهنية.
٢- إن الموضوعات التي تم التفويض بشأنها في الفقرات (١، ٢، ٣، ٤) هي على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.
٣- يقدم اقتراح هذه الأنظمة من قبل وزير العمل.
٤- أوجب المشرع التنسيق مع الجهات ذات الاختصاص في إعداد هذه الأنظمة.
٥- تصدر هذه الأنظمة من قبل مجلس الوزراء.

أولا: وثيقة تشريعات السلامة والصحة المهنية

١- المقدمة

استجابة لنص المادة (٩٠) من قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ التي توجب على مجلس الوزراء إصدار أنظمة تتعلق بالسلامة والصحة المهنية بتنسيب من وزير العمل، تم تشكيل فريق لعمل دراسة تفصيلية حول الموضوع، وقد شكل هذا الفريق بقرار من وزير العمل وضم مختصين في مجال السلامة والصحة المهنية في وزارة العمل إضافة إلى القانونيين في الوزارة، وتم التنسيق كذلك مع المختصين في الوزارات المختلفة (وزارة البيئة، وزارة الاقتصاد، وزارة الحكم المحلي) بإطلاعهم على التوجهات والاستفادة من خبراتهم وملاحظاتهم في هذا المجال، وكان هناك دور للخبراء في مواضيع السلامة والصحة المهنية من خارج الوزارة عن طريق عمل لقاءات متخصصة معهم، وتمت الدعوة إلى ورشات عمل عامة لمناقشة جميع التوجهات.

٣- الأهداف

يهدف التشريع المتعلق بالسلامة والصحة المهنية إلى تأمين بيئة العمل من المخاطر بمختلف أنواعها، ولتحقيق بيئة عمل خالية من المخاطر باستمرار لا بد من مواكبة تطور موضوعات السلامة والصحة المهنية بشكل دوري إضافة إلى إسهام المختصين في عمل الدراسات الدائمة وذلك لتوطين العمال والبيئة المحيطة من المخاطر التي قد تنجم عن ممارسة مختلف أوجه النشاطات، ونظرا لتعلق بيئة العمل ليس فقط بعلاقات العمل ما بين العمال وأصحاب العمل وإنما يتعدى ذلك إلى المستهلك وكذلك إلى البيئة المحيطة... الخ، كان لا بد من تظافر جميع الجهود من أجل إيجاد أنظمة متطورة للسلامة والصحة المهنية تساهم في تحقيق الأمن للعمال والبيئة المحيطة.

ولما ذكر كان توجه المشرع إلى ترك تنظيم موضوع السلامة والصحة المهنية إلى السلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء، ونظرا لتعلق هذا الأمر بصورة مباشرة بوزارة العمل فإنها الأقدر على تحديد الاحتياجات الملائمة لتأمين العمال من المخاطر التي قد يعرضون لها، نظرا لتوفر الكوادر المتخصصة في الوزارة القادرة على تحديد

هذه الاحتياجات ومتابعة تنفيذها إضافة إلى متابعة التطور في هذا المجال من أجل التصدي لأي نوع جديد من المخاطر قد يكشف عنها ممارسة أي نشاط.

٣- الإشكاليات

ساهم الخلل التشريعي الواقعي في عدم وجود تنظيم لوسائل الحماية الشخصية والوقاية للعاملين من مخاطر العمل وأمراض المهنة في وجود مزيد من المآسي في بيئة العمل مما أودى بحياة الكثير من العمال أو أدى إلى إصابات عمل كثيرة كان بالإمكان تلافيها لو اتخذت احتياطات لذلك.

وبدراسة الواقع العملي للمنشآت في فلسطين نجدها تفتقر في معظمها إلى الحد الأدنى من الشروط الصحية فيما يتعلق بالمياه الصحية الصالحة للشرب والمرافق الخدماتية الصحية الملائمة مما يؤدي إلى تدهور الحالة الصحية للعمال و المزيد من العدوى والأمراض، وكذلك افتقارها إلى الحد الأدنى من متطلبات الاسعاف الطبي الواجب توافره في أماكن العمل، وكذلك فإن عدم وجود نظام قانوني يتعلق بالفحوص الطبية الابتدائية

والدورية للعمال يؤدي إلى مزيد من الأمراض المهنية التي كان بالإمكان معالجتها في حال اكتشافها مبكرا.

ولمزيد من المساهمة في خلق بيئة عمل ملائمة في أماكن العمل ونظرا لتعلق هذا الأمر بنشاط المنشآت فإنه لا بد من وجود أجهزة متخصصة للسلامة والصحة المهنية في أماكن العمل تعمل على كشف مواطن الخلل والتبليغ عنها من أجل التصدي لها، وكذلك فإن التبليغ عن إصابات العمل والأمراض المهنية والحوادث الجسيمة له أثر بالغ في معرفة الجهات المعنية بأسباب هذه الإصابات والأمراض والحوادث مما يساهم في عمل الأحصاءات الملائمة التي تخدم عملية التطوير.

٤- الحلول الممكنة

إن موضوع السلامة والصحة المهنية متعدد الجوانب نظرا لاحتوائه على موضوعات كثيرة وكل موضوع فيها له تشعبات كثيرة، وهناك عدة حلول للتعامل معه:

أ- التعامل مع الموضوع بشكل شمولي استنادا لنوع النشاط أو المخاطر (تشريع واحد)

وهذا يعني وجود تشريع واحد لجميع موضوعات السلامة والصحة المهنية يتم تقسيمه إما إلى فصول أو أبواب، بحيث توضع يتم إفراد قسم للأحكام العامة للسلامة والصحة المهنية التي تواجه أي بيئة عمل (صناعية، تجارية، خدماتية) ثم يتم التفصيل والتخصيص في الأحكام استنادا إلى نوع النشاط الاقتصادي، فتوضع الأحكام الخاصة بالمنشآت الصناعية في قسم الأحكام الخاصة بالمنشآت التجارية في قسم، وهكذا، أو يتم التقسيم استنادا لنوع المخاطر فيتم إفراد قسم للمخاطر الميكانيكية وتوضع أحكام عامة لها ثم يتم التفصيل في هذه المخاطر في جميع النشاطات، وهكذا بالنسبة لجميع أنواع المخاطر الأخرى.

وهذا التوجه له سلبياته بحيث أنه لا يمكن حصر جميع النشاطات والخاطر التي تواجها، وأيضا يؤدي إلى وجود تكرار للأحكام فيما يتعلق بكل نشاط، أما التقسيم بحسب الخطر، فلا يختلف عن سلبيات التقسيم بحسب نوع النشاط، بحيث لا يمكن حصر جميع المخاطر مبدئيا، وأيضا التكرار في الأحكام نظرا لتعلق المخاطر بجميع أو معظم أوجه النشاط الذي تزاوله المنشآت.

ب – التعامل مع الموضوع بصورة جزئية بحسب النشاط أو الخطر (العديد من التشريعات)

وهذا يعني تناول موضوعات السلامة والصحة المهنية بصورة مجزأة بحيث يكون هناك العديد من التشريعات الثانوية وكل تشريع يعالج نوع من المخاطر التي تواجه بيئة العمل وكذلك كل نشاط تبرز فيه مخاطر معينة يتم إفراد تشريع ثانوي يعالج موضوع السلامة والصحة المهنية بالكامل في هذا النشاط، إضافة إلى إفراد تشريعات خاصة تتعلق بالفحوص الطبية وإصابات العمل والتفتيش... الخ.

وهذا الحل بالرغم من سهولته إلا إنه يؤدي إلى تضخم تشريعي كبير إضافة إلى إمكانية الإحالة الكبيرة فيما بين هذه التشريعات نظرا لترابطها في كثير من الأمور، ويمكن أن يؤدي إلى وجود غموض أو نقص أو تعارض في كثير من الأحيان.

ج – التعامل مع الموضوع بشكل شمولي (الأصل)، وبشكل جزئي إذا لزم (استثناء)

وهذا يعني صياغة تشريع ثانوي أساسي يعالج موضوع السلامة والصحة والمهنية استنادا للمخاطر العامة التي تواجه بيئة العمل مع الأخذ بعين الاعتبار النشاطات، بحيث يسمح بمعالجة أنواع معينة من النشاطات إذا تطلب هذا النشاط أحكام من نوح خاص تتعلق بالمخاطر العامة السابقة أو نوع متميز من المخاطر لا يظهر إلا في نشاط معين. واستثناء إذا اقتضى موضوع معين في السلامة والصحة المهنية إفراد تشريع معين خاص به فيكون ذلك بشكل لا يؤدي إلى وجود تعارض أو تداخل فيما بين التشريعات ككل متكامل.

٥- آليات التنفيذ المطلوبة

إن متابعة تنفيذ نصوص قانون العمل والتشريعات الثانوية الصادرة استنادا له من واجبات وزارة العمل، والأحكام المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية لا تخرج عن هذا الإطار ومن هنا فإنه لا بد من وجود موظفين متخصصين في كل مجال من مجالاتها لمتابعة تطبيق هذه الأحكام من قبل العمال وأصحاب العمل، ومن جهة ثانية فإنه لا بد من وجود تعاون فيما بين العمال وأصحاب العمل والمختصين

في الوزارة من أجل المساهمة في تفعيل هذه النصوص من خلال أجهزة ولجان متخصصة في السلامة والصحة المهنية.

كذلك لا بد من التنبيه إلى واجب إعلام العاملين بالمخاطر التي تواجههم في بيئة العمل وعمل الدورات التدريبية اللازمة لذلك، ويجب أن تعمل الوزارة جاهدة من أجل ضمان التزام العمال وأصحاب العمل بواجباتهم ويكون ذلك من خلال.

- الأرشاد والتوعية وعمل الدورات التدريبية.
- تفعيل التفتيش الدوري وضمان أدائه للدور المنوط به في ضبط المخالفات والتبليغ عنها.
- منح الحوافز للمنشآت التي تطبق الأحكام المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية بشكل متميز.
- عدم التساهل في تطبيق العقوبات الواردة في القانون في حق المخالفين.

٦- التكلفة المقدرة والنتائج المرجوة

إن تنفيذ الأحكام المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية تحتاج إلى توفير ميزانيات خاصة من حيث إعداد الكوادر البشرية في الوزارة وكذلك توفير نظام آلي لجمع المعلومات وتخزينها وتحليها، وكذلك عمل الأحصائيات

اللازمة من أجل التنبه إلى مواطن الضعف من أجل التصدي لها. وكل هذا سيسهم في الرقي بالمعايير الدنيا لمتطلبات السلامة والصحة المهنية مما سيكون له أثر كبير في تسهيل انضمام فلسطين إلى الاتفاقيات والتوصيات الدولية في مجال السلامة والصحة المهنية، مما يكون له أثر ليس فقط على سلامة وصحة عمال فلسطين بل على موقع فلسطين الدولي كدولة متطورة في هذا المجال.

٧- النتيجة

إن أفضل الطرق لتعامل مع موضوع السلامة والصحة المهنية يكون من خلال تبني الحل الوارد في البند (ج)، بحيث تتم معالجة الموضوع بشكل شامل استنادا إلى المخاطر مع أخذ النشاطات الخاصة بعين الاعتبار، والتعامل مع الموضوعات ذات العلاقة بالسلامة والصحة القائمة بذاتها بشكل مستقل مع توخي عدم وجود تكرار أو تعارض أو غموض في الموضوعات، مع ترك مجال لأدخال أنواع جديدة من المخاطر أو النشاطات ضمن إطار هذه التشريعات وبشكل لا يخل باتساقها.

وهذا البديل هو الأفضل نظرا لأمكانية تطوره وكذلك سهولة فهمه وتنفيذه وهو أقل البدائل تكلفة من الناحية المادية (ويتم إثبات ذلك بالدراسات والبيانات).

ثانيا: إقرار وثيقة التشريع الثانوي

بعد أن ينتهي الفريق المشكل لإعداد وثيقة التشريع الثانوي منها يتم تحويلها إلى الجهة المختصة لإقرارها، حيث أن القرار بتبني هذه الوثيقة يعني قبولها لتحول بعد ذلك إلى فريق الصياغة لوضعها بصورة مسودة تشريع ثانوي.

وفي هذه المرحلة لا بد أن نشير إلى أن على جهة إقرار الوثيقة أن تتبع الإجراءات المنصوص في نص التفويض من حيث إذا كان هناك إجراءات معينة عليها اتباعها في مراحل وضعها للتشريع الثانوي.

وبموجب نص المادة (٩٠) من قانون العمل الذي نحن بصدده والذي يوجب التنسيق مع الجهات ذات الاختصاص (مع انتقادنا لهذا النص حيث لا يفهم بالتحديد المقصود

بالجهات ذات الاختصاص) فإن على جهة إقرار الوثيقة أن تعرضها على المختصين في الوزارات ذات العلاقة بالصحة والسلامة المهنية وهي (وزارة الصحة، سلطة البيئة، وزارة النقل، وزارة الاقتصاد، وزارة الحكم المحلي، وزارة المالية)، وكذلك نقابات أصحاب العمل والعمال باعتبار أن قانون العمل يقوم أساسا على الشراكة الثلاثية ما بين الحكومة ونقابات العمال وأصحاب العمل، بحيث يطلب من جميع هذه الجهات إبداء وجهة نظرها في وثيقة التشريع الثانوي قبل تحويلها إلى الصياغة من أجل التشاور فيما يبدونه من ملاحظات حولها.

ويمكن أن ترتب الجهة التي تعمل على إقرار وثيقة التشريع لعقد ورشات عمل تضم جميع المعنيين السابق ذكرهم، وأن تدعو إلى مثل هذه الورشات الخبراء في هذا الموضوع من أجل الاستفادة من خبرتهم، وكذلك المعنيين عموما من أجل إبداء ملاحظاتهم حول هذه الوثيقة.

ونتيجة لهذا التنسيق والمشاورات فإن الوثيقة تنتهي إما بإقرارها كما وردت دون تعديل، أو إعادتها إلى

الفريق الذي أعدها من أجل إدخال التعديلات اللازمة عليها، أو رفضها بالكامل وطلب عمل بديل آخر عنها.

ثالثا: صياغة التشريعات الثانوية لموضوعات السلامة والصحة المهنية

١- الخطوات التمهيدية

بعد أن يتم إقرار وثيقة تشريعات السلامة والصحة المهنية فإنه يتم تحويلها إلى فريق الصياغة وذلك لوضعها في قالب تشريعي تمهيدا لصياغتها بصورة مسودة تشريع ثانوي، وكما ذكرنا سابقا فإن عملية الصياغة لا تعني الكتابة فقط وإنما هناك خطوات أولية على الصائغ القيام بها قبل الشروع في الكتابة، وهذه الخطوات هي:

أ- تحديد السياسة التشريعية التي أرادها المشرع

من خلال مراجعة نصوص قانون العمل المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية، نجد أن سياسة المشرع اتجهت إلى التشديد على توافر متطلبات السلامة والأمان في المنشآت، فقد أوجب على صاحب العمل توفير شروط السلامة والصحة المهنية في التشريعات الثانوية محل الصياغة، ورتب على عدم وفاء صاحب العمل بها جزاءات

تتراوح من الغرامة إلى الغلق الكلي للمنشأة، كما أنه أوجب على العامل التقيد بقواعد السلامة والصحة المهنية في العمل ورتب على عدم إلتزام العامل بهذه القواعد جزاء الفصل دون إشعار بعد إنذاره حسب الاصول.

كما أن المشرع منح مفتشي العمل صلاحية الضبطية القضائية فيما يتعلق بمتابعة تطبيق القواعد المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية التي ستتضمنها التشريعات الثانوية محل الصياغة.
ونلاحظ من خلال نص المادة (٩٠) من القانون أن المشرع أوجب أن تصدر تشريعات السلامة والصحة المهنية في صورة أنظمة، أي أن المشرع قصد الجمع وليس المفرد، وحدد موضوعات هذه التشريعات على سبيل المثال وليس الحصر، وبناء على ذلك فإنه يتوجب أن تصدر عدة تشريعات ثانوية للسلامة والصحة المهنية، على أن تعالج هذه التشريعات الموضوع بشكل متكامل.

ب – فهم الأهداف من خلال وثيقة التشريع الثانوي

بعد ذلك يقوم الصائغ بدراسة وتحليل وثيقة التشريعات الثانوية وبموضوعنا فإن الهدف الأساس من

هذه الوثيقة هو ضمان سلامة العمال في المنشآت من خلال توفير وسائل للحماية والوقاية من الإصابات والأمراض المهنية والحوادث التي يمكن أن تقع في بيئة العمل، وكذلك توفير حد أدنى من الشروط الصحية لرفاهية العمال، إضافة إلى توفير معدات ووسائل إسعاف طبي أولي للعمال، وكذلك ضرورة إجراء الفحوص الطبية الدورية، وفي المنشآت التي تزاول نشاطا خطرا فإنه يتوجب وجود أجهزة ولجان للسلامة والصحة المنية.

وإذا ظهرت هناك مسائل فنية متخصصة في موضوع السلامة والصحة المهنية فعلى الصائغ إجراء البحوث اللازمة في هذا المجال، وكذلك عليه الاستعانة بالخبرة الفنية من أجل توضيح كافة مسائل وجوانب هذا الموضوع.

ج – وضع قائمة فحص للتأكد من فهم الأهداف

من أجل التأكد من فهم الأهداف المضمنة في وثيقة التشريع ولتسهيل الوصول إلى الأحكام المناسبة يقوم الصائغ بوضع قائمة فحص وتشتمل هذه القائمة على ما يلي:

* المشكلة التي يراد معالجتها من خلال التشريع الثانوي

الإصابات التي يتعرض لها العمال في أماكن العمل، والظروف الصحية السيئة في أماكن العمل، وعدم وجود وسائل إسعاف طبي أولي في المنشآت، وعدم إلتزام أصحاب العمل بإجراء الفحوص الطبية للعمال... إلخ.

* الهدف الذي تسعى الجهة مرسلة الوثيقة تحقيقه

تأمين بيئة العمل من المخاطر وتوفير ظروف صحية ملائمة للعمال

* المسائل التي تدخل في إطار التشريع الثانوي، والفئات التي ينطبق عليها.

يدخل في إطار التشريعات الثانوية للسلامة والصحة المهنية الأمور التالية

١) الوسائل التي يجب توافرها لوقاية العمال من أخطار العمل وأمراض المهنة

٢) وسائل الإسعافات الطبية الأولية

٣) الشروط الصحية اللازمة في أماكن العمل

٤) الفحوص الطبية

٥) تشكيل أجهزة ولجان السلامة والصحة المهنية

* الجهات التي تعمل على تطبيق نصوص التشريع ودور كل منها

- المفتشين في وزارة العمل، ومفتشي الوزارات التي تشرف على منشآت مرخصة من قبلها أو تابعة لها، بحيث يتم ضبط المخالفات ويتم التعامل مع هذه المخالفات بحسب جسامتها، وكل حسب اختصاصه.
- وزير العمل، الذي يملك إغلاق المنشآت المخالفة بحسب قانون العمل.
- المحاكم المختصة، التي تنظر في المخالفات وتصدر القرارات بشأنها.

* ضمانات تنفيذ أحكام التشريع من قبل المخاطبين بأحكامه

يمكن ضمان تنفيذ أحكام التشريع من خلال تفعيل التفتيش بتأهيل المفتشين أكاديميا وعمليا، وكذلك تقديم النصح والإرشاد إلى العمال وأصحاب العمل، وتعريف كل جهة بواجباتها، وتقديم امتيازات إلى المنشآت التي تطبق أحكام التشريع بشكل متميز، إضافة إلى تفعيل دور المحاكم في تطبيق العقوبات الواردة في قانون العمل، وأخيرا الإسهام في وصول التشريعات ذات العلاقة بالسلامة والصحة المهنية إلى

جميع العاملين عن طريق نشرها في الجريدة الرسمية وتعليقها في أماكن ظاهرة في المنشآت.

د- التشاور مع الجهة مرسلة وثيقة التشريع الثانوي

إذا بقيت هناك أمور غامضة أو عالقة تؤثر على صياغة أحكام التشريعات الثانوية فيجب على الصائغ التشاور مع الجهة مرسلة وثيقة التشريع الثانوي للاستفسار والاستيضاح حول المسائل الغامضة وحل المسائل العالقة، ويجب أن يتم الترتيب بشكل جيد لعملية التشاور من خلال التوثيق، فيقوم الصائغ بتوجيه مذكرات كتابية بشأنها وتوثيق ما يصله من ردود، ويمكن كذلك عقد اجتماعات مع هذه الجهة وطلب الخبرة اللازمة.

هـ- توافق التشريع الثانوي مع المبادئ الدستورية

يجب على الصائغ التأكد من عدم وجود أي تعارض بين محتويات وثيقة التشريع الثانوي والمبادئ الدستورية، خاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة والأحكام المالية والجزائية والأثر الرجعي.

و- توافق التشريع الثانوي مع التشريع الأصلي

يجب أن تتفق تشريعات السلامة والصحة المهنية مع قانون العمل ويكون ذلك كما يلي:

١) عدم وجود تعارض مع قانون العمل فيما يتعلق بأية مسألة

٢) الانسجام مع القانون بالتعابير والاصطلاحات، فيتم استخدام ذات التعابير والاصطلاحات التي استخدمها القانون

٣) عدم تطرق التشريعات الثانوية للسلامة والصحة المهنية لأية أمور تخرج عن إطار التفويض الممنوح لها.

٤) عدم وجود تكرار للأحكام الواردة في قانون العمل

٥) تغطية التشريعات الثانوية للسلامة والصحة المهنية إلى كافة الأمور التي تدخل في نطاق التفويض فلا تغفل عن أية مسألة يجب أن تتعرض لها وتغطي الموضوع بشكل متكامل.

ز- توافق التشريع الثانوي مع التشريعات الأخرى

بعد ذلك يقوم الصائغ بمراجعة القوانين والتشريعات الثانوية الأخرى التي يمكن أن تتقاطع مع موضوع السلامة والصحة المهنية وذلك من أجل التأكد من عدم

وجود تعارض أو تداخل في الصلاحيات، وكذلك الانسجام مع هذه التشريعات بحيث تضاف التشريعات الثانوية للسلامة والصحة المهنية إلى البناء التشريعي القائم بشكل ثابت ومنسجم، ومن أهم التشريعات التي يجب مراجعتها في هذا الخصوص:

١) القوانين

- قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٠
- قانون بشأن البيئة رقم (٧) لسنة ١٩٩٩
- قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨م بشأن الدفاع المدني
- قانون الصحة العامة رقم (٤٣) لسنة ١٩٦٦
- قانون الحرف والصناعات رقم (١٦) لسنة ١٩٥٣
- قانون الصحة العامة [رقم ٤٠] لسنة ١٩٤٠

٢) التشريعات الثانوية

- نظام ترخيص إنشاءات محطات تعبئة الغاز المنزلي لسنة ٢٠٠٣
- قرار رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٠م بشأن اعتماد لوائح شروط السلامة والوقاية من الحريق

- نظام بشأن تنظيم وترخيص محطات الوقود بقطاع غزة لسنة ١٩٩٦

م- تأثير التشريع الثانوي على التشريعات الثانوية السابقة في نفس الموضوع

يجب على الصائغ البحث في مدى تأثير التشريعات الثانوية للسلامة والصحة المهنية على التشريعات الثانوية السابقة في نفس الموضوع وذلك بغرض حصرها من أجل إلغائها منعا للالتباس وتعدد التفسيرات في مدى سريانها، وكذلك البحث في المراكز القانونية التي نشأت عنها من أجل مراعاتها، لدى صياغة الأحكام الحافظة، إضافة إلى البحث في الأوضاع الحالية التي نشأت بموجبها من أجل توفيقها بصورة سلسلة لتسهيل الانتقال لتطبيق الأحكام الجديدة، وهذه التشريعات هي:

- نظام واجبات مفتشي العمل وصلاحياتهم [رقم ١] لسنة ١٩٦٣
- نظام الإشعار بإصابات العمل [رقم ٣] لسنة ١٩٦٣
- نظام إشعار الإصابات المميتة [رقم ٣٥] لسنة ١٩٦٣

- نظام الوقاية والسلامة من الآلات والماكنات الصناعية [رقم ٥٧] لسنة ١٩٦٣
- نظام ترخيص الحرف (تخزين البترول) (منطقة قطاع غزة) لسنة ١٩٨١
- نظام بشأن صناديق الإسعاف الأولي (منطقة قطاع غزة) لسنة ١٩٧٨
- نظام بشأن الترتيبات الصحية في المعامل (منطقة قطاع غزة) لسنة ١٩٧٨

ط- توافق التشريع الثانوي مع الاتفاقات والمبادئ الدولية

من المهم أن يقوم الصائغ بدراسة الاتفاقيات والتوصيات الدولية الصادرة عن منظمتي العمل العربية والدولية بخصوص السلامة والصحة المهنية، من أجل التيقن من انسجام التشريعات الخاصة بالسلامة والصحة المهنية مع هذه الاتفاقيات والتوصيات وذلك بهدف الانسجام معها تمهيدا لانضمام فلسطين إلى مثل هذه الاتفاقيات والتوصيات. وأهم الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدلية في هذا المجال هي:

- الاتفاقية رقم ١٢٠ بشأن القواعد الصحية في التجارة والمكاتب

- **الاتفاقية رقم ١٥٥ بشأن السلامة والصحة المهنية.**
- **الاتفاقية رقم ١٦١ بشأن خدمات الصحة المهنية.**
- **الاتفاقية رقم ١٦٧ بشأن السلامة والصحة في البناء.**
- **الاتفاقية رقم ١٧٠ بشأن السلامة في استعمال المواد الكيميائية.**
- **الاتفاقية رقم ١٧٤ بشأن منع الحوادث الصناعية الكبرى.**

ي – البحث في التشريعات المقارنة والأحكام القضائية والمراجع الفقهية

على الصائغ البحث في التشريعات المقارنة التي تعتبر المصدر الذي استقى منه المشرع الفلسطيني قانون العمل الحالي وذلك من اجل التعرف على كيفية معالجة تشريعات هذه الدول لموضوع السلامة والصحة المهنية، فيرجع الصائغ إلى قانون العمل الأردني التشريعات الثانوية ذات العلاقة بالموضوع، وكذلك بالنسبة للقانون المصري وتشريعاته الثانوية في الموضوع.

ومن المهم الرجوع إلى المراجع الفقهية والأحكام القضائية المحلية والدولية، التي تناولت هذا الموضوع

وذلك باعتبارها مصدرا يعين في فهم أبعاده وإشكالاته.

٣- تصميم الهيكل العام لتشريعات السلامة والصحة المهنية

بعد أن يخلص الصائغ من المراحل الأولية، ينتقل إلى تصميم الهيكل العام لتشريعات السلامة والصحة المهنية، فيقوم بوضع قائمة بجميع العناصر التي تحتويها هذه التشريعات، تمهيدا لوضعها بمجموعات منسجمة تشكل كل مجموعة منها تشريعا ثانويا متكاملا لموضوع من موضوعات السلامة والصحة المهنية بما يتفق مع نص المادة (٩٠) من قانون العمل، وليقوم الصائغ بعد ذلك بصياغة مسودة كل تشريع من هذه التشريعات بما يتفق مع البنية العامة للتشريعات الثانوية، وتوضيح ذلك كما يلي:

أ- وضع قائمة بالعناصر التي تحتويها تشريعات السلامة والصحة المهنية

* موقع المنشأة
* تخطيط المنشأة
* الإنشاء والتشييد

* النظافة
* الاكتظاظ
* المجاري
* المرافق الصحية
* الوقاية من المخاطر بصورة عامة
* المخاطر الطبيعية
* التهوية
* الحرارة
* الإضاءة
* الضوضاء والاهتزازات
* الإشعاعات
* الكهرباء
* المخاطر الميكانيكية
* الآلات والمعدات
* أدوات الرفع والجر
* المخاطر الكيميائية
* التصنيف ووضع البطاقات التعريفية
* التعرض
* التخزين

* التخلص من المواد الكيميائية ومعالجة نفاياتها
* المخاطر البيولوجية
* التطعيم
* منع التلامس المباشر
* استخدام المناخل والمبيدات
* مخاطر الحريق
* وسائل الهرب حين نشوب حريق
* أجهزة إنذار مبكر
* مياه الشرب
* تسهيلات الغسيل
* أماكن حفظ الملابس
* وسائل الجلوس
* أماكن تناول الطعام
* أماكن الاستراحة
* الإسعافات الأولية
* صناديق الإسعاف الطبي
* عدد الصناديق
* أماكن حفظ الصناديق
* كيفية حفظ محتويات الصندوق

* الإشراف على صناديق الإسعاف الطبي
* الفحوص الطبية الابتدائية
* الفحوص الطبية الدورية
* تناول وجبات الطعام لدى القيام ببعض الصناعات الخطرة
* وقاية العيون في بعض العمليات
* المعامل ذات الرطوبة
* العمل تحت سطح الأرض
* حمل الأثقال الباهظة
* الإنشاءات الهندسية وبناء السفن
* الغاز والبترول
* إنشاء جهاز للصحة والسلامة المهنية
* إنشاء لجان صحة وسلامة مهنية
* إشعار بالعمل في المنشأة
* تعليق إعلانات وإشعارات
* حفظ سجلات
* إشعار بإصابات العمل والحوادث الجسيمة
* صلاحيات المفتشين
* تهيئة وسائل التفتيش

ب – وضع قائمة بعناصر تشريع وسائل الإسعاف الطبي في المنشآت

بعد وضع الصائغ للقائمة التي تحتوي كامل عناصر تشريعات السلامة والصحة المهنية، فإنه يقوم بتصنيف هذه العناصر في مجموعات، ويكون التصنيف هنا استنادا لنص التفويض الوارد في المادة (٩٠) من قانون العمل، فيضع قائمة بالعناصر التي تشكل التشريع الخاص بوسائل الوقاية والحماية للعاملين من أخطار العمل وأمراض المهنة، وقائمة بالعناصر التي تشكل التشريع الخاص بالشروط الصحية اللازمة في أماكن العمل، وقائمة بالعناصر التي تشكل التشريع الخاص بوسائل الإسعاف الطبي، وقائمة بالعناصر التي تشكل التشريع الخاص بالفحوص الطبية، وأخيرا يتم تصنيف العناصر التي تكمل موضوعات السلامة والصحة المهنية والتي لم يرد بشأنها تفويض صريح في مجموعات منفصلة تمهيدا لوضعها بصورة تشريعات منفصلة.

وسنأخذ هنا مثالا واحدا من هذه التشريعات وهو التشريع الخاص بوسائل الإسعاف الطبي في المنشآت كنموذج على وضع العناصر المكونة له في صورة تشريع يحتوي على كامل وحدات النية العامة للتشريع الثانوي.

* توفير صندوق إسعاف طبي
* محتويات صندوق الإسعاف الطبي
* تعدد الصناديق
* مكان وضع الصندوق
* كيفية حفظ الصندوق
* الرسم على الصندوق بطريقة تميزه
* مسؤولية الإشراف على الصندوق
* ربط محتويات الصندوق بحجم المنشآة وطبيعة العمل فيها

ج – تصنيف العناصر في مجموعات

المجموعة الأولى (وتمثل وحدة مقدمة التشريع الثانوي)

* التعاريف
* أحكام عامة

المجموعة الثانية (وتمثل وحدة متن التشريع الثانوي)

* توفير صندوق إسعاف طبي
* محتويات صندوق الإسعاف الطبي
* تعدد الصناديق
* مكان وضع الصندوق
* كيفية حفظ الصندوق
* الرسم على الصندوق بطريقة تميزه
* مسؤولية الإشراف على الصندوق
* ربط محتويات الصندوق بحجم المنشآة وطبيعة العمل فيها

المجموعة الثالثة (وتمثل وحدة خاتمة التشريع الثانوي)

* الإلغاء
* النشر

د- تصنيف العناصر في مجموعة الأحكام الجوهرية

إن تصنيف العناصر في مجموعة الأحكام الجوهرية يعتمد على حجم التشريع، نظرا لكون هذا التشريع قصير نسبيا فإنه لا يلزم تصنيف العناصر في مجموعة الأحكام الجوهرية في مجموعات فرعية.

رابعا: وحدات البنية العامة لتشريع وسائل الإسعاف الطبي في المنشآت

بالرغم من كون هذا التشريع قصير نسبيا إلا أن كامل وحدات البنية العامة للتشريع الثانوي يجب أن تظهر فيه، وهذه الوحدات هي: أولا، وحدة بداية التشريع التي تحتوي على العنوان والديباجة، ثانيا، وحدة مقدمة التشريع التي تحتوي على التعاريف ونطاق التطبيق والأحكام العامة، ثالثا، وحدة متن التشريع التي تحتوي على الأحكام الجوهرية، رابعا، وحدة خاتمة التشريع التي تحتوي الأحكام المتعلقة بالإلغاء والنفاذ، خامسا، وحدة الملاحق التي تحتوي على الجدول الملحق بالتشريع.

أما الشكل العام لهذه الوحدات بعد أن يتم صياغتها بالكامل فتكون على النحو التالي:

١- وحدة بداية التشريع الثانوي

نظام وسائل الإسعاف الطبي في المنشآت رقم ( ) لسنة ٢٠٠٣ لقانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ مجلس الوزراء،

استنادا إلى المادة (٩٠) فقرة (٣) من قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠،
أصدر ما يلي:

٣- وحدة مقدمة التشريع الثانوي

مادة (١)

لغايات تطبيق أحكام هذا النظام يكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المخصصة لها أدناه، ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك:
الصندوق: ما يعد لحفظ متطلبات الإسعاف الطبي، ويشمل الخزانة المعدة لحفظ هذه المتطلبات .
متطلبات الإسعاف الطبي: تشمل الأدوية والأدوات والوسائل اللازمة لتقديم الإسعاف الأولي.

مادة (٢)

على كل صاحب عمل أن يعد داخل المنشأة صندوقا أو أكثر للإسعافات الطبية، مزودا بمتطلبات الإسعاف الطبي، بحيث تكون صالحة للاستعمال بشكل دائم.

٣- وحدة متن التشريع الثانوي

مادة (٣)

تكون محتويات الصندوق على النحو الوارد بالجدول المرفق .

مادة (٤)

يجب أن تتعدد الصناديق بتعدد مراكز العمل للمنشأة بالنسبة لصاحب العمل الواحد.

مادة (٥)

يجب أن يوضع الصندوق بعيدا عن أخطار العمل، وفي مكان قريب يسهل الوصول إليه، ويفضل أن يوضع قريبا من مصدر للمياه في المنشأة.

مادة (٦)

يجب أن يحفظ الصندوق في مكان ذي درجة حرارة مناسبة ما أمكن، ولا يجوز أن يحفظ فيه أي شيء خلاف متطلبات الإسعاف الطبي.

مادة (٧)

يرسم على الصندوق هلال باللون الأحمر، أو تكتب عليه عبارة "إسعاف أولي" وتكون الكتابة باللون الأحمر على أرضية بيضاء.

مادة (٨)

١- يتولى شخص مسؤول الإشراف على الصندوق، ويجب أن يكون ذلك الشخص ملما بكيفية استعمال المواد والأدوية والأدوات المشار إليها بالجدول المرفق، وملما بطرق الإسعافات الأولية.

٢- يقوم المشرف على الصندوق بمتابعة توفير الكميات المحددة في الجدول المرفق باستمرار.

٣- يجب أن يتواجد المشرف على الصندوق خلال أوقات العمل، ويعلق إعلان في مكان ظاهر في المنشأة يتضمن اسمه وكيفية الوصول إليه.

مادة (٩)

تمثل متطلبات الإسعاف الطبي الواردة في الجدول الحد الأدنى الذي يجب توفره في جميع المنشآت، ويكون لمفتش العمل طلب زيادة هذه المتطلبات وكمياتها إذا اقتضى ذلك حجم المنشأة أو طبيعة العمل فيها.

٤- وحدة خاتمة التشريع الثانوي

مادة (١٠) **يلغى "نظام بشأن صناديق الإسعاف الأولي (منطقة قطاع غزة) لسنة ١٩٧٨."** **مادة (١١)** **ينشر هذا النظام في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره.** **صدر بمدينة رام الله بتاريخ / /٢٠٠٣ ميلادية** **الموافق / / هجرية** **رئيس مجلس الوزراء**

٥- وحدة الملاحق

الملحق **المادة (٣)** **جدول متطلبات الإسعاف الطبي**

اسم الصنف	الكمية

١٠٠ قطعة	(Gauze Pad 7.5*7.5cm)	شاش طبي معقم
١٠ قطعة من كل نوع	(Gauze Bandage 7+10cm)	شاش طبي لفاف
٣ قطعة	(Plaster Roll 7cm)	لاصق طبي لفاف
٣ من كل مقاس	(Crepe Bandage 6cm, 8cm, 10cm)	أربطة ضاغطة
٣ قطعة	(Cotton Wool 100gm)	قطن طبي
١٠ قطع	(Eye Pad Sterile)	كمادات معقمة للعين
٤ قطع	(Triangular Bandage)	أربطة ثلاثية
١ قطعة	(Tourniquet)	قطع ضاغطة لمنع النزيف
١ قطعة	(Bandage Scissor)	مقص قماش
١ قطعة	(Antiseptic Solution 150ml)	مادة مطهرة
٣٠ قرص	(Analgesic Tablet)	أقراص مسكنة للآلام
١ قطعة	(Burns Ointment 100gm)	مرهم حروق
١٠٠ قطعة	(First Aid Plaster)	لاصق بلاستر قطع
١ قطعة	(Thermometer)	ميزان حرارة طبي
٣٠ قطعة	(Examination Glove)	قفازات مطاطية طبية

قوائم مراجعة (Checklists)

لا يعني الانتهاء من كتابة مسودة التشريع الثانوي انتهاء عملية الصياغة بالكامل، بل ينبغي مراجعة هذه المسودة من قبل الصائغ نفسه، وكذلك من قبل جهات خارجية، وفيما يلي توضيح لذلك:

أولا: مراجعة أولى من قبل الصائغ

١- مراجعة إجمالية

على الصائغ بعد الانتهاء من كتابة مسودة التشريع الثانوي أن يقوم بقراءة ما كتبه بشكل كامل من أجل التحقق من الأمور الشكلية العامة، وكذلك التأكد من أن التشريع بمجمله يحقق الهدف المرجو منه وأن كامل الموضوع تمت تغطيته بطريقة متسقة ومتسلسلة، وبشكل يستجيب بالكامل مع نص التفويض الوارد في القانون الأصلي، وفيما يلي قائمة فحص للمراجعة الإجمالية من قبل الصائغ:

- محتويات التشريع الثانوي بمجملها، من الناحيتين الموضوعية والإجرائية، تغطي كامل جوانب نص التفويض.
- لم يتم تضمين التشريع الثانوي أية أمور تخرج عن نطاق نص التفويض.
- لم يتم تضمين التشريع الثانوي أية قيود فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة.
- لم يتم تضمين التشريع الثانوي أية أحكام جزائية لا يوجد تفويض بشأنها.
- لم يتم تضمين التشريع الثانوي أية أحكام مالية لا يوجد تفويض بشأنها.
- لا يضع التشريع الثانوي أية قيود على الحقوق والحريات العامة.
- التشريع الثانوي يسري بأثر فوري وليس بأثر رجعي.
- أحكام التشريع الثانوي قابلة للتنفيذ من قبل المخاطبين بها.
- يوجد ضمانات لتنفيذ التشريع، والجهات القائمة على تنفيذه واضحة، وفي هذا الشأن يقرأ التشريع الثانوي مع التشريع الأصلي كوحدة واحدة.

- التشريع الثانوي منسجم مع التشريع الأصلي، ولا يعطل أو يلغي أو يتعارض مع أي من أحكامه.
- التشريع الثانوي منسجم مع الدستور والتشريعات الأخرى والاتفاقيات الدولية.
- تم استعمال الأسلوب المنصوص عليه في هذا الدليل فيما يتعلق بالترقيم وتقسيم المواد.

٣- مراجعة تفصيلية

بعد أن يقوم الصائغ بمراجعة التشريع الثانوي بصورة إجمالية ينتقل بعدها إلى مراجعة بنيته وأحكامه بصورة تفصيلية، وفيما يلي قوائم فحص تفصيلية تعين في مراجعة وحدات بنية التشريع الثانوي:

أ- مراجعة وحدة بداية التشريع الثانوي

- تم استعمال الأداة القانونية السليمة (نظام، قرار، تعليمات) بشكل ينسجم مع نص التفويض الوارد في القانون الأصلي.
- تم استنباط تسمية التشريع الثانوي من مادة تفويض الصلاحيات وهي منسجمة معها.

- تم وضع كامل عناصر العنوان (رقم () لسنة ... لقانون () رقم () لسنة...)
- تم وضع ديباجة تنسجم مع الأداة القانونية (نظام: مجلس الوزراء، قرار: وزير، تعليمات: الجهة الأدنى من الوزير)، وتم تضمين الديباجة صيغة الإصدار الصحيحة.

ب- مراجعة وحدة مقدمة التشريع الثانوي

- تم استخدام التعريفات بطريقة صحيحة.
- تم تحديد نطاق تطبيق التشريع (من حيث الموضوع، الأشخاص، الزمان، المكان(
- تم إدراج أحكام عامة تخدم جميع أحكام التشريع اللاحقة

ج- مراجعة وحدة متن التشريع الثانوي

- تكرر استعمال التعريفات الواردة في مقدمة التشريع، وتم الالتزام بالمصطلحات التي تفيد ذات المعنى في جميع أحكام التشريع اللاحقة.
- تم تقسيم الأحكام بطريقة صحيحة وفق رابط منطقي يعكس العلاقة بين عناصر كل قسم.

- التسلسل في أقسام التشريع وأحكامه منطقي، ويخدم الغرض من فهمه وسهولة استخدامه
- الإحالة بين الأحكام بالتشريع ذاته صحيحة.
- الإحالة إلى أحكام التشريعات ذات العلاقة صحيحية.

د – مراجعة وحدة خاتمة التشريع الثانوي

- تم النص صراحة على إلغاء التشريعات الثانوية السابقة التي تنظم ذات الموضوع.
- تم الالتزام بالأسس الدستورية في مواد تفويض الصلاحيات.
- تم تقييد السلطة الأدنى في صلاحيتها لوضع تشريعات ثانوية أدنى مرتبة.
- تمت مراعاة المراكز قانونية القائمة وقت نفاذ التشريع والتي تتأثر بصدوره.
- تم النص على أن نشر التشريع الثانوي وتم تحديد موعد نفاذه من تاريخ نشره، إذا لم يتم تحديد ذلك التاريخ من قبل التشريع الأصلي.
- تم تحديد مكان وتاريخ الإصدار

- تم التوقيع على التشريع الثانوي من قبل صاحب الصلاحية في إصداره، وهو نفس الجهة المبينة في الديباجة.

هـ- مراجعة وحدة الملاحق

- تمت الإشارة إلى الملحق/الملاحق من خلال النص الوارد في متن التشريع الثانوي الذي يوضح الحكم.
- تم ذكر رقم المادة ذات العلاقة بالملحق قبل عنوان الملحق.
- تم ترقيم الملاحق بشكل تسلسلي في حالة تعددها.

ثانيا: المراجعة من قبل صائغ آخر

من المفيد جدا أن تراجع مسودة التشريع الثانوي من قبل شخص مختص بالصياغة من خارج فريق العمل، وأهمية ذلك تتجلى في إمكانية التعرف على مواطن خلل لم يكن بالإمكان التنبه لها رغم بذل الجهود الكافية في ذلك، وفي حالة توجيه انتقادات لعملية الصياغة من قبل مختص خارجي فمن المهم أخذها بعين الاعتبار من قبل فريق الصياغة في سبيل تحسين التشريع الثانوي محل

الصياغة، ويمكن للشخص المختص بالصياغة الاستعانة بقوائم المراجعة السابقة في عملية المراجعة.

ثالثا: المراجعة من قبل متخصص في اللغة العربية

بعد أن تراجع مسودة التشريع الثانوي من قبل الصائغ وجهات خارجية من الضروري تحويل التشريع الثانوي إلى متخصص باللغة العربية من أجل الكشف عن مواطن الخلل في أسلوب التعبير وذلك للتأكد من سلامة التعابير المستخدمة لغويا ونحويا وإملائيا، والتيقن من حسن استعمال علامات الترقيم النحوية.